Las ciencias políticas y sociales ante contingencias de amplio impacto.

Incógnitas y propuestas

Gianfranco Pasquino
Ricardo Uvalle Berrones
Alejandro Romero Gudiño
Alfonso Carlos Merino González
Rina Marissa Aguilera Hintelholher
Miguel Ángel Sánchez-Ramos
Adriana Plasencia Díaz
Leopoldo Garduño Villarreal
Ricardo Chávez Peña
Francisco Martínez Martínez
David Padilla Macayo
Ricardo López Torres
Rubén Garrido Yserte
José Morales Ramírez
Edmundo Perroni Rocha
José Manuel Canales Aliende
Arturo Ordaz Álvarez
Carles Ramió Matas
Miriam Fonseca López
José Alfredo Zavaleta Betancourt
Andrea Rodríguez Pedraza
Eduardo López Farías
Jaime Espejel Mena
Jaqueline Arteaga Fernández
Leticia Contreras Orozco
Yanella Martínez Espinoza
José Juan Sánchez González
Mariano Velasco Torres
Humberto Cantellano Rodríguez
Jorge Enrique Pérez Lara
Elsa Azucena Alfaro González
Ricardo Sodi Cuellar
Marcela Astudillo Moya
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto
Ana Luiza Gomes de Araujo
Maria Isabel Araújo Rodrigues
Juan Pablo Aguirre Quezada
Alejandra Lucero Moreno Maya
Hilda Teresa Ramírez Alcántara
Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez
Angélica Pérez Ordaz
Gabriel Pérez Galmiche
David Espinosa González
Giovanni Brian Garrido Maldonado
Alfredo Pérez Paredes
José Aurelio Cruz de los Ángeles

Coordinador: Roberto Moreno Espinosa

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Las ciencias políticas y sociales ante contingencias de amplio impacto. Incógnitas y propuestas

Roberto Moreno Espinosa | Coordinador

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Consejo Científico

Bernardo Kliksberg
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Luis F. Aguilar Villanueva
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Leonardo Morlino
LUISS UNIVERSITÁ GUIDO CARLI

Nuria Cunill Grau
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS - CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO

Manuel Villoria Mendieta
FUNDACIÓN ORTEGA Y GASSET

Diego Valadés Ríos
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Roberto Moreno Espinosa
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Ricardo Carneiro
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO

Donald E. Klingner
UNIVERSITY OF COLORADO

Alejandro Romero Gudiño
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Juan de Dios Pineda
UNIVERSITY OF NEW MEXICO

Ricardo Uvalle Berrones
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ricardo Varela Juárez
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Gianfranco Pasquino
UNIVERSITÁ DI BOLOGNA

Enrique Cabrero Mendóza
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Fred Lazin
BEN-GURION UNIVERSITY OF THE NEGEV

Juan Fernando Galván Reula
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Mario Martín Bris
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

María P. Aristigueta
UNIVERSITY OF DELAWARE

Rubén Garrido Yserte
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Carles Ramió Matas
UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Rafael Bañón i Martínez
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

José Manuel Canales Aliende
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

Guillermo Escobar Roca
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

María del Carmen Rubio Armendariz
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

Judit Bokser Misses-Liwerant
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Adriana Plasencia Díaz
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Consejo Directivo

Roberto Moreno Espinosa
PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila
DIRECTORA DE DESARROLLO ACADÉMICO

César Nicandro Cruz Rubio
DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN CIENTÍFICA

Adriana Plasencia Díaz
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

Rodolfo Ortiz Ortiz
DIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

José Antonio Rosique Cañas
DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Rogelio Rodríguez Rodríguez
DIRECTOR DE RELACIONES CON HISPANOAMÉRICA

José Morales Ramírez
DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

Juan Miguel Morales y Gómez
DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Miguel Moreno Plata
DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

María de los Ángeles Maya Martínez
TESORERA

Jorge Enrique Pérez Lara,
DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y REPRESENTANTE LEGAL

Las ciencias políticas y sociales ante contingencias de amplio impacto. Incógnitas y propuestas
ISBN: 978-607-98268-4-0

Autor: Moreno Espinosa, Roberto (coordinador)

Edición/correción de estilo: María Concepción Beltrán López

Editorial: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política (Política y gobierno)

Publicado: 2020-12-00
Nº Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / *Made in Mexico*
Cada uno de los capítulos que integran este volumen fueron sometidos a dictamen a través del sistema de *doble ciego* o *de pares*, a fin de lograr una mayor consistencia y rigor científico.

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (IAPAS-FS) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx
Email: jorge.perez@iapas.mx
Twitter: @iapasfs
Facebook.com/IAPASF

Documento editado y preparado por:
Roberto Moreno Espinosa

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Alcaldía Tlalpan.
Ciudad de México, 14630, México

Registro RENIECYT: 1800606

ISBN: 978-607-98268-4-0

Licencia *Creative Commons License 3.0* Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
Más información en **http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/**

PRIMERA PARTE
La pandemia y el papel de las Ciencias Sociales

1. **Lecciones cortas comparadas por pandemia** **30**
   Gianfranco Pasquino
2. **La tarea de las Ciencias Sociales ante las rutas no lineales del COVID-19** **48**
   Ricardo Uvalle Berrones
3. **Reflexiones sobre la experiencia, así como los efectos y los desafíos del Covid-19** **84**
   José Manuel Canales Aliende
4. **Pandemia, crisis y solidaridad** **96**
   Arturo Ordaz Álvarez
5. **COVID-19 ante la crisis de los estados** **135**
   Carles Ramió Matas
6. **La llegada de un futuro incierto** **150**
   Alfonso Carlos Merino González
7. **Incógnitas y propuestas frente al COVID-19 Una perspectiva económica del sistema de salud** **168**
   Leopoldo Garduño Villarreal
8. **Las Ciencias Sociales ante el reto de la pandemia del Coronavirus** **190**
   Rina Marissa Aguilera Hintelholher
9. **Mexico, la nueva realidad contextual tras la pandemia de COVID-19** **211**
   Ricardo Chávez Peña
10. **La inter sectorialidad mundial y los retos frente de la salud en escenarios prospectivos** **249**
    Francisco Martínez Martínez, David Padilla Macayo y Ricardo López Torres
11. **La hora de la Unión Europea: el virus que puede acabar con ella** **271**
    Rubén Garrido Yserte

SEGUNDA PARTE

Las administraciones públicas en la encrucijada. Su futuro a debate

12. La Administración Pública como disciplina y *praxis* de la contingencia y la construcción social del gobierno abierto **276**
Miguel Ángel Sánchez-Ramos

13. Las administraciones públicas en tiempos de COVID-19 **298**
Adriana Plasencia Díaz

14. Presupuesto y rendición de cuentas de los derechos humanos y su protección durante la pandemia **316**
Alejandro Romero Gudiño

15. COVID-19: una mirada a través de las finanzas públicas **354**
Marcela Astudillo Moya

16. Del Programa Nacional de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal 1983-1988 al Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018 **373**
José Morales Ramírez y Jaqueline Arteaga Fernández

17. La innovación pública, los medios digitales y los desafíos de los gobiernos subnacionales ante el COVID-19 **411**
Leticia Contreras Orozco

18. Repercusiones de la Austeridad Republicana en la crisis sanitaria en la pandemia COVID-19 en México **432**
Yanella Martínez Espinoza y José Juan Sánchez González

TERCERA PARTE
Nueva generación de políticas públicas

19. Acciones de política pública en México ante la pandemia de COVID-19: derechos humanos y centralidad del Estado **460**
Miriam Fonseca López

20. Cambio de época y las implicaciones de la cuarta transformación en México **482**
Mariano Velasco Torres, Humberto Cantellano Rodríguez y Edmundo Perroni Rocha

21. Las oportunidades de políticas públicas durante la crisis sanitaria **506**
José Alfredo Zavaleta Betancourt

22. Centroamérica unida, una respuesta acertada frente al COVID-19 **526**
Andrea Rodríguez Pedraza

23. Una crisis evidenciada: Elementos para la formulación de un verdadero Estado de Bienestar en México **544**
Jorge Enrique Pérez Lara y Elsa Azucena Alfaro González

24. Diferencias entre el servicio de salud mexicano y norteamericano en tiempos de contingencia sanitaria **596**
David Padilla Macayo, Francisco Martínez Martínez y Ricardo López Torres

25. La gobernabilidad democrática y la desigualdad en los tiempos del COVID-19 **580**
Eduardo López Farías

26. La inclusión laboral importa ahora más que nunca **611**
Alejandra Lucero Moreno Maya

27. El sector empresarial, un reto gubernamental ante el COVID-19 en Puebla, México **629**
Alfredo Pérez Paredes, José Aurelio Cruz de los Ángeles y Giovanni Brian Garrido Maldonado

28. Burocracia y contingencia: incógnitas y propuestas **648**
Jaime Espejel Mena

CUARTA PARTE
Derecho, legislación e institucionalismo

29. As respostas e os rumos do Direito Administrativo diante dos desafios advindos pela COVID-19 **672**
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, Ana Luiza Gomes de Araujo y Maria Isabel Araújo Rodrigues

30. Impartición de justicia: actividad esencial que no debe suspenderse **700**
Ricardo Sodi Cuellar

31. Experiencias de legislar en épocas de pandemia: el Congreso mexicano y el COVID-19 **719**
Juan Pablo Aguirre Quezada

32. Cambio institucional y resiliencia en tiempos de COVID-19 **741**
Hilda Teresa Ramírez Alcántara y Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez

33. La escuela en la era Pos-COVID-19. El caso (del bachillerato) de la UNAM **762**
Angélica Pérez Ordaz

34. La prospectiva educativa en el nivel superior enfocada a los programas de estudio. Caso: complejo regional mixteca, **778**
Gabriel Pérez Galmiche y David Espinosa González

INTRODUCCIÓN

Un contexto sobrecogedor, inquietante y quizá promisorio. Los retos de la renovación y el renacer social

Roberto Moreno Espinosa

Si tomamos como punto de referencia el descubrimiento de América que trajo consigo un redimensionamiento del mundo conocido hasta entonces, y a escasos años del viaje de circunnavegación que se puede considerar el punto de arranque de la mundialización, la humanidad entera vive uno de los momentos más determinantes de los últimos siglos. De entonces a la fecha se ha atravesado por un sinfín de calamidades, crisis, pandemias, plagas, guerras, pero ninguna con las dimensiones y características de la actual en cuanto a cobertura geográfica, así como a los impactos e implicaciones en los ámbitos económico, político, social y tecnológico.

La pandemia que hoy se extiende a lo largo y ancho del planeta constituye un fenómeno hipercomplejo, toda vez que sólo alguna de las dimensiones o ámbitos que se ven cimbrados por la misma, precisa de análisis cuantitativos y cualitativos, de enfoques inter, multi y transdisciplinarios para brindar una explicación satisfactoria y convincente de la cual se puedan desprender respuestas, alternativas, cursos de acción orientados a disminuir y atenuar la amplia incertidumbre que se encuentra alojada en lo más recóndito de las conciencias de sectores mayoritarios de la sociedad mundial y que se ve agravada por la noticia y el conocimiento que se ha difundido en torno a su duración que se afirma se prolongará, al menos, hasta 2022, a lo que se suma el hecho de que aún no se cuenta con una vacuna efectiva para lograr preservarse de una infección, por lo que cualquier ciudadano, más allá de nacionalidad, color, clase social, credo religioso, etcétera, puede ser presa del COVID-19.

Se puede afirmar que estamos frente a un contexto inédito, ante el cual los gobiernos de naciones desarrolladas y subdesarrolladas han tomado diferentes decisiones para enfrentar la pandemia, si bien instituciones como la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) ha efectuado y planteado, lo que no podría ser de otra manera, una serie

de recomendaciones orientadas, al menos a contener y paliar hasta donde es posible los impactos devastadores de la pandemia, ello representa en los hechos un factor importante a considerar por los gobiernos nacionales, junto a otros que dependen, en gran medida, de la orientación, estilo, vocación democrática, autoritaria, e inclusive del momento político que se vive, lo que se traduce en imponer medidas drásticas, verticales y hasta policiacas para controlar a la población, o bien medidas llamémoslas más flexibles, considerando la vulnerabilidad de la población que se desenvuelve en el marco de la pobreza y la pobreza extrema, evidencia categórica de las desigualdades en las que nos desenvolvemos.

La pandemia de las peculiaridades y cobertura del COVID–19 también constituye un acontecimiento que ha propiciado la realización de un balance histórico, de una ponderación de múltiples factores presentes y, desde luego, de un ejercicio prospectivo de las condiciones en que se retornará a una nueva normalidad, a un conjunto de escenarios poco imaginados previo al estallamiento de la pandemia, así se analiza el camino andado, los excesos en los cuales se incurrió en diferentes coordenadas espacio–temporales, omisiones, errores, aciertos, desaciertos, que son, sin duda, las premisas sobre las cuales se levanta la pandemia de impacto mundial. Se antoja un ejercicio demasiado concreto, sencillo y hasta irresponsable culpar o estimar el origen del fenómeno en un error de laboratorio o resultado de una mente perversa que deliberadamente provocó aquél, sin medir las consecuencias de su error, o bien señalar que un hábito alimentario de consumir animales exóticos o que vampiros y murciélagos que bajo determinadas condiciones provocaron la generación de un virus para el cual no hay defensa, hasta el momento, de parte de la especie humana.

Y qué pasa, qué papel han jugado las enormes desigualdades que se han desarrollado y prevalecen en diferentes regiones del planeta desde hace décadas o siglos, resultado del régimen económico–político dominante, lo que nos permite reflexionar en torno a los extremos en los cuales se desenvuelve la especie humana, que van desde la abundancia en exceso, hasta el otro extremo de marginación y exclusión, y cómo se expresan en el diario vivir de pequeños grupos que disponen de lo que prácticamente se les antoja,

hasta quienes tienen que emigrar de su lugar de origen con todo y sus raíces y memoria histórica y emprender viajes en condiciones infrahumanas, dando forma a corrientes migratorias cuyo destino no sólo es incierto, peligroso y de altísimo riesgo, o de resultados conocidos, de sangre, vejaciones, violaciones y muerte; de núcleos mayoritarios de población que se desenvuelve en condiciones de apenas sobrevivencia o de países en donde varios cientos de millones carecen de lo más indispensable.

En este contexto se desprende un cúmulo de interrogantes a las cuales hay que intentar responder haciendo acopio de recursos, a fin de conjuntar elementos que permitan la construcción de escenarios prospectivos factibles y viables hacia los cuales arribar, conjuntando una serie de planteamientos, enfoques, perspectivas y análisis que nos hagan posible guiar nuestros pasos con mayores elementos y por una senda más segura y prometedora. Es objetivo del presente texto poner a la consideración de públicos amplios una serie de reflexiones para lo cual se ha conjuntado un equipo de especialistas de carácter internacional, provenientes de países como Italia, Brasil, España y desde luego del nuestro, quienes han realizado aportaciones extraordinarias que, seguro estoy, nos permitirán realimentar y alimentar el debate en torno a las múltiples implicaciones que trae consigo el COVID–19, incluyendo escenarios promisorios que, sin duda, serán difíciles de construir; sin embargo, la oportunidad, la responsabilidad y la obligación, están a la vista y no se pueden desperdiciar a riesgo de fomentar una o varias recaídas de consecuencias insospechadas.

La presente está estructurada a partir de un planteamiento en torno al papel de las ciencias sociales que hoy están convocadas a jugar y que, con todo su bagaje, tendrán que asumir nuevos objetos de estudio y de investigación que den cuenta de la labor de una comunidad científica más comprometida, imaginativa, creativa y propositiva; a continuación, se desarrolla un panorama de las implicaciones económicas que ha traído consigo la pandemia, las cuales han agravado las condiciones de este corte, que ya de por sí eran catastróficas antes del arribo de aquéllas a tal grado que estaba a punto de estallar una crisis, también de dimensiones mundiales, la que ahora se agrava y permitirá, esperamos corregir la plana de manera profunda.

Aspecto fundamental a abordar lo constituye una ponderación analítica de las condiciones sociales pre y pos pandemia, mismas que se han complicado de manera preocupante, lo que arroja un panorama inquietante y sobrecogedor por la afectación que están sufriendo cientos de millones de habitantes del planeta y que es precisamente en estos rubros en donde deberá ponerse el acento al momento y durante el proceso de reconstrucción y renacimiento social, de otra manera parecerá y será contundente que no se ha aprendido la lección, lo que sería genuinamente lamentable desde diversos ángulos. Sobre el particular cito a continuación palabras de la chilena Isabel Allende que actualmente vive en los Estados Unidos y cuenta con 77 años de edad, quien destaca con toda claridad:

> "¿Qué crees que la pandemia nos enseña a todos? Nos está enseñando prioridades y nos está mostrando una realidad. La realidad de la desigualdad. De cómo unas personas pasan la pandemia en un yate en el Caribe, y otra gente está pasando hambre… También nos ha enseñado que somos una sola familia. Lo que le pasa a un ser humano en Wuhan, le pasa al planeta, nos pasa a todos. No hay esta idea tribal de que estamos separados del grupo y que podemos defender al grupo mientras el resto de la gente se friega. No hay murallas, no hay paredes que puedan separar a la gente" (Allende, Isabel, entrevista, 2020).

En México, pareciera que nos estamos acostumbrando a vivir y darnos cuenta que más del 60% de la población vive en condiciones de pobreza, de lo cual somos responsables la mayoría de nosotros en mayor o menor medida. Desde luego, es importante y hasta fundamental deslindar responsabilidades de cómo fue posible que llegásemos a estas condiciones. La misma escritora añade una interesante reflexión:

> "Los creadores, los artistas, los científicos, todos los jóvenes, muchísimas mujeres, se están planteando una nueva normalidad. No quieren volver a lo que era normal. Se están planteando qué mundo queremos. Esa es la pregunta más importante de este momento. Ese sueño de un mundo diferente: para allá tenemos que ir" (*Ibíd.*)

Qué mundo construir, de qué seremos capaces, hasta dónde nos está moviendo la pandemia universal en curso, apuntaremos hacia nuevos modelos más justos, sustentables, dignos de vivir, lo real es que no hay recetas que nos garanticen que transitaremos a un nuevo mundo, a un mundo soñado, a la concreción de la utopía, a una nueva normalidad que nos está brindando la naturaleza y que nos estaremos dando como humanidad en busca y en construcción de su propio destino, uno promisorio y deseable.

Un elemento fundamental a tener en cuenta se desprende de varios supuestos, uno directamente vinculado con la sociedad fundamentada en el individualismo, condición que se acentuó en las últimas tres décadas o quizá un poco más, correspondiente al periodo conocido casi mundialmente como el neoliberalismo que elevó a la quintaesencia aquélla que fue aparejada con una fase del capitalismo de corte recalcitrante que trajo consigo una hiperconcentración de la riqueza social y en contrapartida, la elevación a la n de la pobreza en la que se encuentra sumida la mayoría de la población mundial. Es ahora fundamental generar sinergias en múltiples ámbitos de la vida económica, social, política que se signifique por la solidaridad, la cooperación y la redistribución con justicia social de la riqueza.

También es esencial efectuar un conjunto de apuntamientos y consideraciones en torno a lo que se ha dado en llamar el retorno a la nueva normalidad, lo que tiene de suyo múltiples aspectos a tener en cuenta, en virtud de que todo apunta a que tiene tintes inéditos, no fáciles de asumir, en especial para los sectores mayoritarios de la población; sin embargo, es indispensable que se sienten las bases para lograr arribar a dicha nueva normalidad en las condiciones más adecuadas y satisfactorias para hacerla viable, y que evidencie que vamos hacia la construcción de una nueva sociedad, hacia una renovación de la humanidad, ni más ni menos.

Las ciencias sociales a debate

Las ciencias políticas y sociales han desempeñado un papel relevante a lo largo de los siglos. En un breve ejercicio cabría destacar la fundación de la Ciencia Política moderna derivada de la obra del florentino Nicolás Maquiavelo de manera específica a partir de

inicios del siglo XVI, cuando se empieza a difundir en forma masiva; el objeto de estudio de aquella queda cifrado en la necesidad de la construcción del Estado moderno y del poder político que le es inherente para hacerlo viable, requisito sine qua non para liderar la conformación de las formas de dominación racional, en términos weberianos. Se asistía a la delineación de una de las ciencias madre fundamentales para entender el mundo moderno; de factura en el mismo siglo, la corriente de pensamiento de carácter explicativo acerca del fortalecimiento paulatino, irrefrenable e inminente del poder temporal conocida como la Razón de Estado, que descolló también en la península italiana para brindar un genuino fortalecimiento a la filosofía política.

En el ámbito de las ciencias publi–administrativas podemos distinguir claramente el surgimiento de la primera ciencia administrativa en el marco de las aportaciones del movimiento cameralista, cuyos integrantes, con una concepción fundamentalmente administrativa, contribuyeron a labrar el estado absolutista austro-alemán, además de sentar bases esenciales en el desarrollo de las ciencias sociales, tal como le destacó, en su momento Albión Small, al afirmar que, "El cameralismo es el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales", no cabe duda, los cultivadores de la economía, de la política, de la administración pública y de las finanzas públicas y muchas más, encuentran ricas vetas para realimentar las bases y premisas de su fundación y desarrollo primario; el italiano Pierangelo Schiera afirma tajante en torno al cameralismo: "Se trata…de la tendencia a descubrir los orígenes de la ciencia de la administración en las primeras recomendaciones acerca del aparato burocrático hechas a los príncipes territoriales alemanes por parte de expertos, más teóricos que prácticos, a partir del final del siglo XVI y durante los siglos XVII y XVIII" (Schiera, 1981,203). Lo fundamental que quiero destacar es cómo desde la ciencia se desprenden pensamientos, enseñanzas, métodos, metodologías y procedimientos para la resolución de problemas más allá de sus dimensiones, tales como la tarea o empresa de construcción de las dimensiones del Estado moderno y de las tecnologías administrativas necesarias para su fundamentación y despliegue, toda una empresa, no cabe duda.

Finalmente, mediada la Revolución Francesa y el consecuente advenimiento del Estado de Derecho, trajo consigo la fundación de la moderna Ciencia de la Administración Pública, en la pluma del francés Carlos Juan Bautista Bonnin en su ya clásica obra: *Compendio de Principios de Administración Pública*, de donde se desprende el papel fundamental que tiene la administración pública en el mantenimiento de la sociabilidad natural del ser humano, o bien como responsable de que el tejido social no se atomice y se tienda a la autodestrucción de la sociedad misma. Hoy, como lo destaca puntualmente en este mismo libro Miguel Ángel Sánchez:

> En este contexto sanitario la administración pública tiene un papel trascendente para cumplir el principio de preservar la vida en comunidad (Bonnin, 2004), de la vida misma. Es ahí donde la administración necesita de la ciencia, no sólo de su propia disciplina, sino de una serie de conocimientos que son necesarios para la vida pública, para la acción gubernamental, para la hechura de políticas. (Sánchez, Miguel, 2020)

Por su parte la ciencia económica tuvo como fundador a Adam Smith, como es sabido, su obra: La riqueza de las naciones (1776) le valió ser reconocido como el padre de la economía moderna, si bien los mercantilistas y fisiócratas aportaron elementos fundamentales, recuérdese las desarrolladas por los franceses François Quesnay y Anne Roberto Jacobo Turgot y, desde luego, procesos históricos como la revolución industrial iniciada años antes de la obra smithiana que catalizaron la instalación de un nuevo modo de producción y las bases del capitalismo moderno hasta hoy prevaleciente. Había ya materia para ocuparse de un análisis económico acerca de las bases de la generación de la riqueza, de su distribución o, más bien de su concentración. Hoy la humanidad entera estará pendiente de las reflexiones y propuestas de los economistas contemporáneos orientadas a desmarañar la madeja que permita desencadenar riqueza en las condiciones que dejará la pandemia; sin embargo, no bastará su creación, lo fundamental ahora radicará en su redistribución a escala mundial y con justicia social, hasta donde sea posible.

La Sociología encontró su lugar en el concierto de las ciencias sociales hasta ya avanzada la nueva sociedad que se fue labrando, resultado de las revoluciones indus-

trial y francesa, revoluciones económico–política que sentaron las bases de una sociedad fundamentada en el individuo, en nuevas relaciones económicas y sociales. El despuntar del siglo XIX anunciaba ya una sociedad de nuevo cuño que, a diferencia de las que le precedieron, proyectaba una de corte individualista. Los derechos del hombre y del ciudadano apuntaban en esa dirección –igualdad, libertad, propiedad y seguridad–, no hacían más que preparar al individuo y a la propiedad privada en esta dirección; el papel del Estado asumía las labores de seguridad, de garante de las bases jurídico–políticas y sociales del novísimo estatus de la sociedad moderna y también, las de la igualdad formal y desigualdad material, lo que se iría evidenciando día a día hasta nuestro tiempo.

Los objetos de estudio de la nueva ciencia social: las relaciones sociales y sus contradicciones, los grupos, las formas de organización social, las culturas humanas, las clases sociales y hasta el suicidio, entre otros. La sociedad capitalista asiste a su desarrollo y consolidación; la ciencia social busca explicar una nueva realidad, nuevas formas de dominación, de organización, de liderazgo, de conducción y control en un marco de contradicciones.

Hoy el concierto de las ciencias sociales y las humanidades tienen ante sí nuevos retos y desafíos, los trabajos y reflexiones de grupos, foros, congresos, fundaciones, academias, instituciones de educación superior, asociaciones científicas y otras formas de organización científico–tecnológicas y de innovación están obligadas a explorar y construir nuevos objetos de estudio e investigación, a trabajar de manera cooperativa, a intensificar el intercambio, a visualizar los fenómenos, hechos y procesos de manera holística, como una totalidad, tal como se planteaba desde el siglo pasado, así como a fortalecer la relación dialógica del nuevo y útil conocimiento científico, a comunicarlo a públicos mayores de manera didáctica y accesible, de tal suerte que sea fácilmente asimilable y aplicativo a problemas de todas dimensiones.

Recuérdese las aportaciones de la *Fundación Calouste Gulbenkian* del pasado siglo, cuando se refirieron a la necesidad de abrir las Ciencias Sociales y claramente se

hizo alusión a la imperiosa necesidad de promover las convergencias disciplinarias, dejando atrás las parcelaciones, los compartimentos, ya era indispensable lograr una mayor intersección entre aquéllas, a riesgo de mantener un statu quo que a nadie beneficiaba, hoy aquellos planteamientos son una premisa de lo que está por avanzar, por hacerse una realidad: las convergencias, inter, multi y transdisciplinarias, resultan ya algo imperioso e impostergable.

Son múltiples las tareas por asumir por parte de las ciencias sociales y la comunidad científica de cultivadores de las mismas. Sobre el particular quiero destacar el planteamiento de Rina Marissa Aguilera en donde señala:

> Se requiere revisar tipos de estructura, organización, así como sistemas de operación para que las ciencias sociales, con el auxilio del análisis de las organizaciones, hagan propuestas para tener mejores capacidades de respuesta. En este sentido, las ciencias sociales tienen ante sí la realización de más trabajo multidisciplinario necesario para abonar en favor de un mejor conocimiento que se traduzca en análisis normativo y positivo, dado que son caminos para llevar a cabo la comprensión de las relaciones causales que se enlazan a través de conductas, costos, interacción y formas de colaboración, y que originan relaciones de cooperación, la naturaleza de los conflictos, sus modos de tratamiento, así como la decisión de utilizar los recursos escasos. (Aguilera Hintelholeher, 2020)

Las ciencias sociales están llamadas a cubrir un papel relevante en la actualidad y para los próximos años, toda vez que han observado un recorrido histórico dilatado, en donde han tenido múltiples oportunidades de avanzar, realizar ajustes y correcciones de sus respectivos objetos de estudio, de incrementar su capacidad explicativa y aplicativa. Un factor que me parece de fundamental relevancia, consiste en detenerse a reflexionar en torno a la capacidad predictiva de las ciencias sociales, de lo que se desprenden varias interrogantes: ¿El futuro es predictible?; ¿Está entre las responsabilidades de estas ciencias anticiparse al futuro?; en este sentido, deben apuntar sus baterías a refrescar sus objetos de conocimiento e investigación y, además, añadir una dosis de prospectiva, quizá de lo que si estamos seguros es de que lo viable es la construcción de futuros.

Estamos obligados a definir, formular, diseñar y elaborar más y mejores herramientas, procedimientos, estrategias y políticas públicas que nos permitan la construcción de futuros promisorios de corto, mediano y largo plazos.

Sobre las consideraciones anteriores contamos con un recurso fundamental: disponemos de acceso a bases de datos y bancos de información inmensos que, constituyen las premisas fundamentales sobre las que se edificará un presente más consistente y un futuro al que valga la pena arribar, en donde la innovación y la creatividad tengan un lugar de privilegio para que de manera conjunta construyamos ese futuro que todos deseamos y que actualmente forma parte de nuestros sueños, de las utopías que es factible de hacer una alcanzable realidad. Aludiendo a la complejidad de la causalidad y añadiríamos del contexto que hoy enfrentamos donde la pandemia impele a la ciencia sociales y sus cultivadores a plantearse nuevos objetos de estudio, metodologías de análisis, etcétera, las consideraciones de Ricardo Uvalle son más que explícitas, donde la prospectiva ocupa también un lugar esencial.

La nueva complejidad de la causalidad es el vértice a considerar en los desarrollos futuros de las ciencias sociales. La nueva complejidad de la causalidad da cuenta de la nueva dinámica de las relaciones de interacción, interrelación e interdependencia presentes en la funcionalidad de la sociedad y el Estado. Se requieren en este caso, nuevos paradigmas que contribuyan a pensar la complejidad a partir de la pandemia y en particular, de la etapa de la post-pandemia. Éste será el ejercicio de mayor envergadura, pero también de mayor contribución de las ciencias sociales para aclarar con método lo que acontece y lo que acontecerá. (Uvalle, 2020)

Estamos frente a múltiples retos y desafíos a los cuales no les podemos sacar la vuelta, es menester enfrentarlos con las herramientas, recursos, metodologías, paradigmas y estrategias a nuestro alcance; también está y estará en juego la creatividad, la imaginación, las alianzas, las sinergias y, además, somos herederos del conocimiento universal; de igual manera se cuenta con recursos tecnológicos a nuestro alcance que se traducen en apoyos fundamentales para la recuperación, procesamiento y validación de

información, análisis y argumentación que deberá generar nuevo conocimiento, el cual deberá demostrar su utilidad para allanar nuevos caminos por los qué transitar en un mundo que nos ofrece oportunidades y al cual requerimos preservar y fortalecer.

Es fundamental destacar que la invitación que hicimos por parte de la *Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C.* a integrantes de nuestro Consejo Científico, Asociados y especialistas en asuntos vinculados a la pandemia que hoy se vive y se padece, tuvo una profusa respuesta, tanto en un plano nacional como internacional, lo que añadió una mayor riqueza, consistencia y contenido a la obra, además de complejidad y valor propositivo, con lo cual se cumplen de manera altamente satisfactoria los objetivos que nos propusimos con su promoción. El resultado final es el que ahora ponemos a la consideración, consulta y posible utilidad al público interesado; cabe destacar que cada uno de los capítulos fueron sometidos a dictamen a través del sistema de doble ciego o de pares, a fin de lograr una mayor consistencia y rigor científico.

Con el objeto de lograr una secuencia y abordaje adecuado del libro, la estructura está organizada en cuatro partes, la primera de ellas relativa a "La pandemia mundial y el papel de las Ciencias Sociales" integrada por 11 capítulos en los cuales contamos con cuatro autores extranjeros y el resto nacionales. Gianfranco Pasquino reconocido politólogo de fama mundial, investigador de la *Universidad de Bologna* realiza un análisis de la forma en que los sistemas políticos abordan la pandemia, qué cabe esperar que cambie en los regímenes políticos y más genéricamente en la política y, de manera fundamental, qué perspectivas se anuncian en torno al desempeño y transformaciones de la política. Su visión politológica brinda a todo ello un claro y categórico análisis que despertará, no tengo la menor duda, un gran interés en el público lector.

Ricardo Uvalle Berrones, destacado publiadministrativista, científico social e integrante del *Sistema Nacional de Investigadores* (SNI), nivel III, plantea un conjunto de retos para las ciencias sociales que, ante las causas y consecuencias que ha traído consigo la pandemia, tienen que asumir nuevos objetos de estudio, metodologías, compromisos,

lograr una mayor y más efectiva interdisciplina y multidisciplina, a fin de brindar nuevas interpretaciones y contundencia explicativa de los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales ante las condiciones cambiantes de los procesos de vida de la sociedad del mercado y del Estado.

El hispano José Manuel Canales Aliende, profesor de la Universidad de Alicante, partiendo de lo que denomina las crisis estructurales, entre las que cabe destacar la sobrepoblación, el cambio climático, la pésima distribución de los alimentos y el agua, la desigualdad prevaleciente, las amenazas de una guerra nuclear y la obsolescencia del modelo westfaliano del Estado y de la democracia representativa, entre otros, plantea una serie de desafíos a que nos enfrenta el COVID-19. Sus reflexiones apuntan a enriquecer el debate que aporte elementos que contribuyan a encaminarnos por una senda más promisoria.

Arturo Ordaz Álvarez, presidente del Capítulo IAPAS del estado de Sonora y académico de carrera del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora, está orientado a ponderar los efectos y consecuencias en los planos económico-social; argumenta la necesidad de hacer un llamado a la solidaridad, a la sinergia social, a fin de lograr una equifinalidad global en la provisión de bienes y servicios fundamentales de carácter global orientados a perfilar una mejor sociedad.

Por su parte Carles Ramió Matas, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España, destaca con nitidez y contundencia, cómo la mayoría de los países se han empeñado en debilitar sus instituciones públicas con las consecuencias que de ello se han derivado y que, ahora el COVID-19 ha puesto de manifiesto. Pasa revista a aspectos de relevancia como son la descapitalización de las administraciones públicas, la ausencia de un buen liderazgo, la incapacidad de la política y los partidos políticos para dar una respuesta satisfactoria en torno a los problemas económicos y sociales más agudos, a lo que se suman los procesos de privatización de servicios de interés general, todo lo cual ha derivado en la erosión paulatina y hasta el momento, al parecer irreversible del Estado, así, no es de sorprender que la pandemia esté haciendo mella en buena parte de los países del globo.

Alfonso Carlos Merino González, profesor de la *Facultad de Contaduría y Administración* de la UNAM, ex funcionario de varias dependencias y entidades del gobierno federal, en su sugestivo capítulo nos plantea la "llegada de un futuro incierto", sostiene una tesis en la cual la fusión de horizontes prevaleciente o con el diálogo político, evidencia los alcances y limitaciones de las concepciones hasta cierto punto consensualistas que se dan en la política actualmente enlazada a la contingencia y la incertidumbre; reflexiona en torno a cómo es que la llegada del COVID-19 sorprende al mundo, cuando existen evidencias de que ello era prácticamente inevitable.

Leopoldo Garduño Villarreal, titular del *Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública* del INFONACOT aporta un capítulo en el que analiza fundamentalmente las repercusiones económico-sociales producto de la pandemia, considerando como fundamento la prevalencia de la vida y el desarrollo con una visión más integral; realiza un conjunto de propuestas para la reactivación económica, viables una vez superadas las difíciles condiciones a que nos enfrentamos.

Rina Marissa Aguilera Hintelholer, profesora e investigadora de carrera de la FCPyS de la UNAM, reconocida como investigadora nacional por el CONACYT, desarrolla un capítulo cuyo objeto consiste en analizar los retos que enfrentan las ciencias sociales como resultado de la pandemia, pondera que los acontecimientos, procesos y problemas que se viven, reclaman el empleo de nuevos métodos de investigación, toda vez que se ha ingresado de manera conjunta a una etapa más en su desarrollo secular. Se trata de una reflexión profunda en torno al papel que deben cumplir las ciencias sociales en una época de grandes transformaciones resultado de la citada pandemia.

El profesor Ricardo Chávez Peña, quien se desempeña en el *Centro Universitario UAEMex, campus Texcoco*, así como en la Unidad Académica de Chimalhuacán en el Estado de México, lleva a cabo una serie de planteamientos en torno a los presagios que apuntan al desencadenamiento de la pandemia, explora el legado, de Jack London sobre el particular; invita a la reflexión en torno a las verdades ocultas que se esconden tras este

proceso que afecta a la sociedad mundial; centra su aportación en un análisis del nuevo contexto que tiene que enfrentar el país.

Francisco Martínez Martínez, David Padilla Macayo y Ricardo López Torres, destacados académicos del *Centro Universitario UAEMex, campus Amecameca*, unen sus esfuerzos que dan como resultado sendos capítulos, que tienen como objeto, en el primer caso, plantear el cruce entre diversos sectores en un plano mundial, teniendo como eje la salud a lo cual imprimen un sello prospectivo; en su segunda aportación realizan un análisis comparado en el cual destacan las diferencias fundamentales en los sistemas de salud de la Unión Americana y de México, lo que es esencial de tener en cuenta ante los impactos que ha provocado la pandemia en ambos países.

Rubén Garrido Yserte, Director del *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá*, realiza un análisis breve, pero contundente acerca del trascendental momento que vive la Unión Europea (UE) que la está sometiendo a pruebas que ponen en el centro del debate la existencia misma del mayor y más radical modelo a escala universal de una asociación de países.

En la Segunda Parte del libro, *Las administraciones públicas en la encrucijada. Su futuro a debate*, hemos agrupado siete capítulos en los cuales se exploran aspectos fundamentales que van desde un análisis de la naturaleza y carácter de la disciplina como ejercicio necesario que ponga de manifiesto, una vez más, los cometidos fundamentales de la administración pública que la legitiman y justifican; pasando por un estudio detallado de las finanzas públicas en tiempos de pandemia, hasta los efectos de la austeridad republicana que se ha puesto en juego.

Miguel Ángel Sánchez Ramos, profesor e investigador de carrera de la UAEMex, campus Amecameca, integrante del SNI, nivel II, desarrolla un capítulo muy esclarecedor respecto al papel quizá más importante y trascendente de la administración pública del Estado moderno desde su fundación en la primera década del siglo XIX por el ya citado Carlos Juan Bautista Bonnin dicho papel consiste en mantener las condiciones de la

vida misma y de la sociabilidad natural del ser humano y, de manera específica: "disertar sobre las áreas de oportunidad que tiene la administración pública en la gestión de las crisis cuando camina de conformidad a los cánones de la Administración Pública y mediando la construcción social del gobierno abierto" (Sánchez Ramos, 2020).

Adriana Plasencia Díaz, integrante del *Consejo Científico de la IAPAS* y consultora especializada, problematiza en torno a los retos que debe asumir la administración pública en tiempos de pandemia, que van desde atender los servicios públicos fundamentales, hasta las decisiones de política del más alto nivel, así la complejidad que enfrentan los gobiernos de finales de la segunda década e inicios de la tercera del presente siglo, conforman el objeto de análisis de nuestra autora.

Alejandro Romero Gudiño, también integrante del *Consejo Científico de la IAPAS* y actual titular del *Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, nos aporta un capítulo relevante, al efectuar un análisis de los aspectos presupuestarios que es fundamental preservar, a fin de proteger debidamente los derechos humanos durante la pandemia que nos afecta. Como factor esencial en tal proceso, la rendición de cuentas es elemento básico de considerar.

Por su parte Marcela Astudillo Moya, investigadora del *Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM* e integrante del SNI, desde su especialidad participa con un capítulo de amplia originalidad al analizar la pandemia en curso desde las finanzas públicas, lo que nos permite acceder a los intríngulis de los procesos e impactos financieros en el contexto actual.

La profesora e investigadora de la FCPyS de la UAEMex campus Toluca, Leticia Contreras Orozco, realiza una aportación relevante para los gobiernos locales, consistente en un análisis en el que pasa revista a los retos y desafíos que enfrentan los gobiernos locales ante la pandemia en curso; expone algunas de las acciones que éstos han emprendido que buscan dar respuestas oportunas a la ciudadanía; destaca en particular el papel y empleo de las TIC como herramientas de gran utilidad en la gestión e innovación.

José Morales Ramírez y Jacqueline Arteaga Fernández, realizan un recorrido, por demás interesante, de los programas que han impulsado los gobiernos federales desde el encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado, hasta el actual encabezado por Andrés Manuel López Obrador, su aportación esencial consiste en enfatizar los esfuerzos realizados orientados a la mejora de la gestión pública.

Yanella Martínez Espinoza, doctora en Ciencias Políticas y Sociales con oritenación en Administración Pública y José Juan Sánchez, profesor de carrera de la UAEMex, campus Zumpango e integrante del SNI, nivel II, analizan un estudio original en torno a los impactos e implicaciones de la denominada austeridad republicana que ha impulsado el gobierno de la llamada *Cuarta Transformación* (4T) ante la crisis sanitaria que se vive.

La Tercera Parte de nuestro libro la integra un conjunto de capítulos que tienen como objeto de análisis lo que podemos calificar de manera categórica como la necesidad de dar lugar y cultivar una nueva generación de políticas públicas ante los retos a que nos está enfrentando la pandemia en un plano que impacta a los diversos estados que integran la geografía política del planeta, los cuales están obligados a formular, fundamentar interdisciplinaria y trans disciplinariamente políticas públicas que muestren su efectividad en la fase de implementación, así como en la evaluación ex post.

Miriam Fonseca López, profesora e investigadora del *Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)*, México, realiza un análisis puntual, explícito y categórico en torno a las estrategias y políticas públicas que el gobierno mexicano ha puesto en práctica para promover el derecho a la salud, enfrentar y contener la pandemia, teniendo en cuenta la preservación de los derechos humanos, sin perder de vista las recomendaciones que sobre el particular han emitido diversos organismos internacionales. En todo ello la centralidad del Estado debe prevalecer como factor esencial e imprescindible.

Mariano Velasco Torres, Humberto Cantellano Rodríguez y Edmundo Perroni Rocha, destacados profesores e investigadores de la *Facultad de Administración de la BUAP* de-

sarrollan una aportación centrada en los cambios y transformaciones a las que apunta y está llevando a cabo el régimen encabezado por Andrés Manuel López Obrador que se concreta en la 4T, en donde sostienen que se trata genuinamente de un cambio de época, sin duda un conjunto de planteamientos que alientan y realimentan el debate acerca de los cambios que se viven en la vida pública de México.

El sociólogo José Alfredo Zavaleta Betancourt, investigador del *Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana*, Co-coordinador del Grupo de Trabajo: *Violencias, Políticas de Seguridad y Resistencias* del *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, (CLACSO) nos plantea las tipologías de reacción ante el riesgo de parte de los individuos y de los grupos ante las políticas gubernamentales orientadas a la mitigación de la crisis, trátese de públicos afines al gobierno u opositores; se destaca que las reacciones aludidas, están más vinculadas a la desigualdad que a las políticas gubernamentales.

Andrea Rodríguez Pedraza, especialista internacional en asuntos centroamericanos y funcionaria de la *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, aporta un capítulo que reviste originalidad al abordar el estudio de las estrategias que como bloque han adoptado los países de Centro América para enfrentar la pandemia, a quienes se añade República Dominicana; cabe destacar que la pronta reacción en el caso particular tiene como antecedente el papel que ha jugado desde hace varios años el *Parlamento Centroamericano* (PARLACEN); de acuerdo con los planteamientos de la doctora Rodríguez Pedraza, se aprecian las sinergias que están logrando dichos países, más allá de las condiciones socioeconómicas y políticas que les caracterizan.

Un conjunto de planteamientos, reflexiones y análisis en torno a la oportunidad que se presenta al régimen político a partir de la crisis desencadenada por la pandemia, a fin de construir un genuino *Estado de Bienestar*, constituye la aportación de Jorge Enrique Pérez Lara, director de *Planeación e Investigación en la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico* y *Director de Investigación de la* IAPAS, en conjunción con la profesora en ramas de ciencias de la salud y metodología de la investigación Elsa Azucena

Alfaro González; es importante resaltar que enfatizan aspectos de carácter económico, laboral, sobre el sistema de salud y de pensiones que de conjunto generen políticas públicas orientadas al fortalecimiento del Estado de bienestar.

Eduardo López Farías, doctor en Administración Pública, actualmente secretario técnico en la *Subsecretaría de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de México*, realiza una serie de análisis y planteamientos en torno a algunas de las carencias que afectan la gobernabilidad democrática en México, como la desigualdad y la pobreza y los retos que se derivan de ello, lo que se acentúa en el contexto de la pandemia que hoy se vive.

La inclusión laboral es el eje de análisis de la aportación de Alejandra Moreno Maya, candidata al grado de doctora en *Ciencias de la Administración* por el *Programa de Doctorado* del mismo nombre de la UNAM, quien nos aporta elementos para reflexionar en torno a la relevancia de fomentar una cultura de la inclusión a título individual, social y fundamentalmente de corte empresarial, factor esencial para lograr una mejor recuperación, así como para la construcción de un futuro más equitativo e inclusivo.

Jaime Espejel Mena, profesor e investigador de la UAEMex, campus Zumpango, integrante del SNI nivel I, recrea el estudio de la burocracia en su intersección con la contingencia a la que nos arroja la pandemia, de donde deriva una serie de incógnitas y propuestas orientadas a la construcción de un futuro más promisorio.

Las políticas que se han definido e implementado para resistir la crisis derivada de la contingencia que plantea el COVID-19 y el ambiente que enfrenta el sector empresarial en un caso específico, el de Puebla, representa el objeto de análisis de Alfredo Pérez Paredes, José Aurelio Cruz de los Ángeles, profesores de carrera de la *Facultad de Administración de la BUAP*, a quienes se suma Giovanni Brian Garrido Maldonado; cabe destacar que realizan un estudio detallado de la percepción de los pequeños y microempresarios respecto de las políticas implementadas por el gobierno en dicha dirección.

Finalmente, la cuarta parte la dedicamos al análisis de la función que está llamado a cubrir el Derecho Administrativo, al estilo de le legislación que se desarrolla y adopta en tiempos de pandemia por parte del *H. Congreso de la Unión de México*; asimismo se da cabida al análisis institucional y al cambio en la materia ante los desafíos que están en cursos resultado de la pandemia, al igual que a las estrategias definidas por instituciones de educación media superior y superior para mantener e inclusive desarrollar condiciones científico-tecnológicas que permitan llevar a cabo la labor educativa sin demérito de calidad y efectividad.

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, Doctora en Derecho Administrativo por la *Universidad Federal de Minas Gerais* (UFMG); ex Directora General de la *Escuela de Gobierno Paulo Neves de Carvalho* (EGPNC) de la *Universidad Federal de Minas Gerais* Ana Luiza Gomes de Araujo, Coordinadora del *Colegio de Especialización de la EGPNC de la Fundación João Pinheiro* (FJP), Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, Maria Isabel Araújo Rodrigues, Directora General de *la EGPNC de la FJP*, Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, desarrollan un capítulo de gran interés en torno al contexto brasileño, en el cual el factor disciplinario es fundamental, toda vez que desde el papel del Derecho Administrativo, analizan si se están atendiendo de manera satisfactoria los retos que presenta la pandemia, por tanto si, con base en la legislación, parten y se despliega la reglamentación necesaria y oportuna que se traduzca en condicionantes para el comportamiento social que tenga efectos positivos ante la situación en curso; y cuestiones, tales como las relativas a las contrataciones públicas, la licitación, la simplificación de procedimientos, así como el principio de publicidad respecto a las amenazas y consecuencias del control social, entre otras.

Ricardo Sodi Cuellar, presidente del *Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Gobierno del Estado de México*, Doctor en Derecho y ex director de la Facultad de Derecho de la *Universidad Anáhuac México* Campus Norte, desarrolla un capítulo en torno a la impartición de justicia, en el cual destaca que se trata de una función esencial que no debe suspenderse durante la pandemia, explica así el conjunto de actividades que se han estado llevando a cabo y los acuerdos tomados que sintetizan las

acciones específicas en el caso del Estado de México, a fin de mantener casi la totalidad de los servicios a través del Tribunal Electrónico, otras que es fundamental mencionar, son al menos, las siguientes: a) la creación de un Comité para la Prevención de Riesgos Sanitarios del Poder Judicial, b) el reconocimiento de la contingencia sanitaria y suspensión de actividades presenciales, c) la promoción del empleo del Tribunal Electrónico y la capacitación correspondiente para tales efectos d) la implantación de mecanismos para mantener y ampliar los servicios a distancia y bases para la reanudación gradual de labores en órganos jurisdiccionales y unidades administrativas, y como parte esencial, la evaluación de los resultados del Tribunal Electrónico durante la Pandemia, de esta manera ha sido posible mantener los servicios de impartición de justicia en una de las entidades más complejas de la República.

Juan Pablo Aguirre, investigador del *Instituto Belisario Domínguez adscrito al Senado de la República*, realiza una aportación orientada a presentarnos los *intríngulis* de la legislación en las cámaras de Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión en el marco de la pandemia, destacando cuatro aspectos fundamentales: Actividades de éste antes de la Jornada Nacional de sana distancia; la labor legislativa ante una emergencia nacional e internacional; la toma de decisiones, a fin de legislar a distancia; y lo relativo a la comunicación oficial ante la pandemia.

Hilda Teresa Ramírez Alcántara, profesora e investigadora de carrera de la *Universidad Autónoma Metropolitana* (UAM) y Asociada de Número de la IPAS, y Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez, Licenciado en Administración, llevan a cabo un análisis de las medidas tomadas por el régimen político mexicano orientadas a lograr una resilencia más efectiva y satisfactoria; destacan que "México requiere de un proceso de cambio institucional fruto de la interacción entre instituciones, organizaciones e individuos y, sobre todo, de pautas interiorizadas de comportamiento de los individuos en su proceso de adaptación al orden social, ya que son ellos los pilares del cambio para superar los efectos de la pandemia" (Ramírez Alcántara H. y Torres Sánchez, T, 2020).

Angélica Pérez Ordaz, profesora de carrera del *Colegio de Ciencias y Humanidades* (CCH) de la UNAM, doctora en Ciencias Políticas y Sociales c presenta un capítulo que constituye un análisis de caso de la máxima casa de estudios, la UNAM en el nivel medio superior, donde realiza un conjunto de planteamientos de los impactos e implicaciones de la pandemia en lo general y específicamente de las medidas que se han impulsado en el CCH, tanto en el ámbito académico como en el presupuestal; además del acopio de recursos digitales para atender a una población escolar en plena formación, lo cual resulta loable y esclarecedor ante la pandemia que hoy se vive.

Gabriel Pérez Galmiche, profesor e investigador de la *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla* (BUAP), integrante del SIN, nivel I y actualmente Director del *Complejo Regional Mixteca* de esta Universidad, y David Espinosa González, profesor e investigador de la BUAP desarrollan un capítulo monográfico dedicado al conjunto de medidas que se han promovido e implantado en el *Complejo Regional Mixteca* de la BUAP en donde las tecnologías de la información y la comunicación ocupan un lugar destacado, nos brindan un panorama en un plano regional, fundamentado en una reflexión en torno al papel que juega la función educacional y como es atendida esta de manera integral en medio de la pandemia desencadenada por el SARS-CoV-2.

En suma, la experiencia que nos deja la conjunción de aportaciones de especialista en diversas áreas, dan como resultado un texto esclarecedor que nos invita a la reflexión, que aporta elementos para realimentar la labor académica, así como la de los tomadores de decisiones que buscan y pretender promover las mejores condiciones para logar resolver o atenuar con éxito y, de manera conjunta labrar un escenario prospectivo alentador y constructivo.

PRIMERA PARTE

La pandemia y el papel de las Ciencias Sociales

Lecciones cortas comparadas por pandemia

*Gianfranco Pasquino**

"Todo estará bien", "Volveremos como antes", fueron dos frases que se repitieron muy a menudo en el transcurso de la trágica experiencia de COVID-19 en los primeros meses del año 2020. Pretendían ser mensajes tranquilizadores. Querían distraerse de los miedos y las preocupaciones. Ciertamente son frases justificables en situaciones de ansiedad generalizada, evitando ese objetivo de calmarse, pero no sirven para explicar el pasado, lo que sucedió, ni para comprender el presente, qué hacer día a día, lo más rápido posible, ni a preparar el futuro, qué hacer para remediar fallas graves y mejorar la política y la vida.

En este artículo pretendo abordar algunos temas amplios y complejos. Primero, quiero analizar cómo los diferentes sistemas políticos han abordado la pandemia. En segundo lugar, trataré de identificar qué cambios ocurrirán en esos regímenes y, más ampliamente, en política. Para todos los sistemas políticos democráticos, el tiempo para los presupuestos vendrá con consultas electorales. Luego, hasta cierto punto, será posible evaluar cuánto contará la forma en que los gobernantes tratan con COVID-19 en las motivaciones de voto de los ciudadanos. En conclusión, sugeriré con qué perspectivas tratar de poner orden en lo que podemos esperar con respecto al desempeño y las transformaciones de la política. Lo haré con alguna referencia a la necesidad de comprender qué orden político internacional se puede (re) construir. Por supuesto, mientras escribo mientras ocurren los eventos no podré hacer juicios definitivos. Mi objetivo básico es básicamente proporcionar claves de lectura para entender más.

* Profesor emérito de ciencias políticas en la Universidad de Bolonia y miembro de la *Accademia dei Lincei*. En 2018, la Academia Internacional de Ciencias Políticas-Administrativas y Estudios del Futuro, AC, le otorgó el título de *Doctor Honoris Causa*

Observaciones preliminares, dispersas, pero necesarias. Mi punto de partida es que es muy erróneo e incluso cínico argumentar que "todo estará bien" frente a la impresionante cantidad de muertes (ver Figura 1 cuyos datos muestran la situación el 8 de junio) que continúa creciendo día tras día. día y tabla 2 con datos relacionados con la caída del *Producto Nacional Bruto* de todos los países involucrados, obviamente con diferencias específicas.

Fig. 1 - Paesi con il più alto numero totale di contagiati (dati del 1 dicembre 2020)

Fuente: CESPI, boletín periódico. Roma

Tab. 1 - Paesi con il più alto numero totale di contagiati (dati del 1 dicembre 2020)

		Numero di casi	% del totale	% cumulata
	TOTALE	63.272.774	100,0	
1	Stati Uniti	13.541.224	21,4	21,4
2	India	9.462.809	15,0	36,4
3	Brasile	6.335.878	10,0	46,4
4	Russia	2.322.056	3,7	50,0
5	Francia	2.222.488	3,5	53,6
6	Spagna	1.656.444	2,6	56,2
7	Regno Unito	1.629.657	2,6	58,7
8	Italia	1.620.904	2,6	61,3
9	Argentina	1.424.518	2,3	63,6
10	Colombia	1.316.806	2,1	65,6
11	Messico	1.113.543	1,8	67,4
12	Germania	1.067.473	1,7	69,1
13	Polonia	990.811	1,6	70,7
14	Perù	963.605	1,5	72,2
15	Iran	962.070	1,5	73,7
16	Sudafrica	790.004	1,2	74,9
17	Ucraina	732.625	1,2	76,1
18	Belgio	577.249	0,9	77,0

Africa
America latina e caraibica
America del nord
Asia
Europa (UE)
Europa (non UE)
Vicino e medio oriente

Tab.2 Pronóstico sobre el rendimiento del producto interno bruto al final.

También creo que, entendiéndose que es necesario especificar qué significa "regresar como antes", a un período definido como "normal", incluso aquellos que realmente no quisieron regresar como antes podrán hacerlo. Sin embargo, hay muchos, probablemente mayorías, aquellos que no desean volver al pasado. Por supuesto, también hay muchos que afirman que nada volverá como antes. Por el momento, los cambios que se consideran irreversibles o casi parecen afectar casi esencialmente a los métodos de trabajo. El teletrabajo en casa en su forma de trabajo inteligente, en la versión de oficina en casa, que involucraba porcentajes importantes de personas, podría haberse convertido en una adquisición permanente, quizás incluso irreversible. No discutiré el trabajo inteligente ya que los datos que tenemos son inevitablemente provisionales

y están destinados a cambiar. En cambio, intentaré comprender cuánta tecnología puede cambiar el funcionamiento de los regímenes políticos.

La política surgirá cambiada de la pandemia. Una vez que se elimine el virus, ya nada será como antes. Estas son dos declaraciones muy frecuentes, prácticamente nunca acompañadas de ideas relacionadas con qué tipos de cambios, tales como, dónde, por cuánto tiempo, irreversiblemente, para siempre. Paradójicamente, aquellos que dicen que todo cambiará menos necesitan producir evidencia, para ofrecer alguna evidencia que respalde su afirmación. Sin embargo, "todo" encaja tanto en la política en general, y luego debemos imaginar una política que sea totalmente diferente de la actual, en cuanto al régimen (democracia, autoritarismo, totalitarismo, teocracia, sultanismas) es esencial especificar qué regímenes se verán obligados a cambiar para convertirse en otro régimen, drásticamente diferente.

Todas las pistas sugieren que la pandemia comenzó en un régimen político totalitario, China, que ha reprimido culpablemente la información. Luego golpeó a algunos regímenes autoritarios, Singapur y Rusia, y no escatimó en una gran cantidad de regímenes democráticos que eran muy diferentes entre sí. Hasta el momento en que escribo, no hemos sido testigos de ningún evento de cambio de régimen. China y Singapur han mantenido el control sobre sus ciudadanos. En lo que respecta a China, ninguno de los líderes del Partido Comunista ha sido llamado a responder por sus acciones y omisiones. Es posible hipotetizar que lo que se considera apropiado en las democracias también se aplica a los regímenes no democráticos: no cambie el liderazgo durante la emergencia. Por supuesto, los líderes de los regímenes no democráticos tienen muchos recursos para mantenerse en el poder. Con referencia a la afirmación a menudo pronunciada de una superioridad en la toma de decisiones de los regímenes no democráticos sobre los democráticos, este no parece haber sido el caso. Al permanecer en Asia y luego analizar casos relativamente similares, la China no democrática y Singapur no reaccionaron mejor a la pandemia que los regímenes democráticos de Corea del Sur y Taiwán. De hecho, Corea del Sur celebró elecciones presidenciales en medio de la pandemia, el 15 de abril de 2020, ganada por el Presidente en ejercicio. Hablando de elecciones, a pesar del hecho de que

las democracias votan muy a menudo, las únicas otras elecciones que pudieron haber tenido lugar, las elecciones presidenciales en Polonia, programadas para el 10 de mayo, se han pospuesto hasta el 28 de junio (primera vuelta) y el 12 de julio (votación).

Alguna reflexión comparativa. Se ha argumentado durante mucho tiempo que el mayor mérito de las repúblicas presidenciales radica en la estabilidad del ejecutivo y su líder, mientras que el defecto más grave de las democracias parlamentarias radica precisamente en la inestabilidad de sus gobiernos, principalmente gobiernos de coaliciones multipartidistas. Las democracias presidenciales podrían tomar decisiones no negociadas e implementarlas rápidamente. Las democracias parlamentarias tendrían mayores dificultades para tomar decisiones y una implementación más lenta. En emergencias, por lo tanto, los primeros deberían poder responder de manera mucho más efectiva. Al evaluar el trabajo del presidente de los Estados Unidos, Donald Trump y el brasileño, Jair Bolsonaro, no parece que fuera así. Otros factores han entrado en juego. Antes de ver qué factores, es importante recordar que, gracias a Juan Linz (*Democracia presidencial o parlamentaria: ¿hace la diferencia?*, en J. Linz y A. Valenzuela, editado por, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, págs. 3-87, pero véase también JA, Cheibub, *Presidentialism, Parlamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007) sabemos mucho más. Durante casi veinte años ha sido posible argumentar que tanto los métodos de selección y elección del Presidente Presidencial como el hecho de que, una vez en el cargo, no pueden ser reemplazados excepto en circunstancias extraordinarias, hacen que las Repúblicas Presidenciales sean susceptibles a serios problemas operativos. Por un lado, Trump, por otro, Bolsonaro ha confirmado descaradamente cuán irresponsables e incontrolables pueden ser los comportamientos de los presidentes presidenciales. Muchos de sus importantes colaboradores los han abandonado o se han visto obligados a renunciar, lo que indica que incluso las repúblicas presidenciales pueden tener problemas de inestabilidad.

También con referencia a estos dos casos dramáticos, Francis Fukuyama (*La pandemia y el orden político*). Toma un estado, en "Asuntos exteriores", julio / agosto de 2020),

argumentó que los principales factores a tener en cuenta son tres: un aparato Estado competente, un gobierno en el que los ciudadanos confían y escuchan, liderazgo efectivo. Estos tres factores interactúan entre sí, fortaleciéndose y debilitándose, pero cuando el liderazgo no es efectivo, todo el circuito entra en crisis. Como prueba, podemos mencionar la renuncia más o menos forzada de numerosos exponentes de la Administración Trump, los resúmenes críticos repetidos para científicos y expertos en salud, los enfrentamientos con autoridades locales, gobernadores estatales y alcaldes, los constantes ataques a los medios de comunicación. y a periodistas. Quizás todo esto también sirva para explicar, al menos en parte, por qué, al momento de escribir este artículo, EEUU y Brasil son los dos países con el mayor número de muertes por COVID-19.

Del lado de las democracias parlamentarias, europeas y de la diáspora anglosajona (Australia, Canadá, Nueva Zelanda), los datos son absolutamente sorprendentes. Estos últimos han soportado la pandemia de una manera extraordinariamente efectiva. En general, en ninguna democracia occidental (y oriental) ha habido una crisis gubernamental; no hubo reorganización ni reemplazo significativo de ministros. La comparación con los numerosos cambios en los equipos de Trump y Bolsonaro claramente beneficia a las democracias parlamentarias.

En el pasado, en situaciones de emergencia grave, crisis económicas y especialmente guerras, las democracias parlamentarias a menudo han reaccionado formando gobiernos de unidad nacional. Nuevamente, incluso si, por ejemplo, en Italia, pero brevemente y sin demasiada convicción, la oposición solicitó la formación de un gobierno de unidad nacional, en ninguna democracia parlamentaria se ha hecho esto. Los gobiernos en el cargo han mantenido la carga de tomar decisiones sobre sus hombros y, por supuesto, podrán aprovechar el honor del éxito si sus decisiones han logrado los objetivos. Sin embargo, el circuito de responsabilidad seguirá siendo claro. Los votantes evaluarán lo que sus gobiernos hicieron, no hicieron, hicieron mal sin ninguna mezcla y confusión que pudiera resultar de una asociación con las oposiciones. La dialéctica democrática no ha fallado. Ciertamente fue difícil, por razones de salud y seguridad personal, convocar a asambleas parlamentarias, un lugar clásico donde los gobiernos y sus ministros

se enfrentan a las oposiciones y sus representantes. Sin embargo, todos los datos disponibles indican que, en la medida de lo posible, los Parlamentos desde Italia a Suecia, Gran Bretaña a Alemania y España han continuado operando a un ritmo ligeramente reducido sin ningún problema y, sobre todo, sin que el gobierno intente operar. liberado de cualquier regla y costumbre. En resumen, la democracia no se ha suspendido y la confrontación, a veces choque, política ha continuado.

Por supuesto, algunas medidas tomadas por los gobiernos han sido criticadas, en particular las relacionadas con el encierro y el distanciamiento social, y, en este momento, parece ser solo una hipótesis, la aplicación de tecnología para la trazabilidad. de movimientos personales. Sin embargo, es importante reflexionar sobre cuáles son las limitaciones de las libertades personales. Por lo general, el punto de partida de cualquier reflexión sobre el asunto es la famosa distinción formulada por Immanuel Kant y luego hecha famosa por el filósofo político Isaiah Berlin entre "dos conceptos de libertad". Por un lado, quizás principalmente, hay libertad de; por el otro, la libertad de. El primero significa que no hay impedimentos externos a mi voluntad y la posibilidad de actuar. El segundo es que estoy en condiciones de hacer lo que quiero. Los dos conceptos de Berlín dan forma a la libertad de cada individuo en el mundo ideal del liberalismo. En mi opinión, la pandemia indica que existe un problema fundamental que afecta la libertad de las personas en un mundo en el que el virus provoca contagio. Es un problema que, al menos en parte, sabíamos, pero que el virus ha destacado de manera sorprendente.

Las libertades personales, por ejemplo, la libertad de movimiento, cumplen un límite en las libertades de los demás. Por lo tanto, pueden limitarse si conducen, por ejemplo, al contagio de otros y, por supuesto, viceversa. Quién y cómo pone límites a las libertades personales es un problema político que debe resolverse con referencia, en primer lugar, a la Constitución. En este sentido, se aplican los criterios establecidos por Fukuyama. Un liderazgo legítimo y creíble puede establecer límites temporales a las libertades de los ciudadanos. Esos ciudadanos aceptarán esos límites de manera más fácil y más consciente si existe una situación de confianza social generalizada, pero sobre todo de confianza en los líderes, partidos, instituciones, el poder judicial y la

burocracia, en todos aquellos que emitirán las reglas correctas y las harán cumplir sin privilegios para cualquiera. La pandemia nos empuja a reflexionar sobre las libertades y en torno a ellas en un mundo globalizado, no a volver a los cierres generalizados de fronteras, que en cualquier caso difícilmente bloquearán la circulación de virus, sino a redefinir los espacios y métodos para ejercer las libertades. Es un replanteamiento imperativo para todos aquellos que creen que la solución totalitaria china, el control generalizado ejercido, sobre todo, sin reglas, sin límites de tiempo y espacio, no solo es inaceptable, sino también, en esencia, ineficaz.

Discutir las consecuencias sobre las democracias. Las libertades y los derechos personales son la base de las democracias y, en un sentido muy claro, las democracias son los regímenes que mejor protegen y promueven la libertad y los derechos. Sin un trabajo que, en algunas constituciones, por ejemplo, el italiano, se considera un derecho, los hombres y las mujeres enfrentarían muchas dificultades para ejercer sus derechos políticos. La pandemia afectó mucho a todo el sector laboral, especialmente a la parte del trabajo relacionada con el mercado. La recuperación será muy complicada y probablemente también muy lenta. Se ha intentado limitar en cierta medida el daño resultante de la incapacidad de viajar a lugares de trabajo tradicionales recurriendo, en la medida de lo posible, con grandes diferencias de país a país, dentro de los países y entre los sectores de producción, a El llamado trabajo inteligente, formas telemáticas de trabajar desde casa. Ciertamente, en Silicon Valley, esta forma de trabajar no debe haber creado problemas particulares y dificultades de adaptación y rendimiento. Sin embargo, no es el aspecto técnico del trabajo inteligente lo que atrae nuestro interés cuando discutimos el impacto político de la pandemia. El trabajo inteligente debería causar mucha preocupación (ciertamente lo hace en el escritor) no por sus consecuencias económicas, sino por las consecuencias sociales y, en un sentido amplio, políticas.

Trabajar solo, en casa, con un considerable dominio de los propios tiempos y ritmos, puede traer beneficios para los trabajadores individuales. Sin embargo, es probable que estas nuevas formas de trabajo tengan consecuencias negativas para la vida social y política en general y, por supuesto, también para los propios trabajadores. Por un lado,

sabemos que desde hace algún tiempo la disposición a asociarse (en partidos, sindicatos, organizaciones profesionales, culturales, de ocio) de ciudadanos de las democracias ha disminuido de manera muy significativa. Hace veinte años, Robert D. Putnam se hizo muy famoso por haber revelado el fenómeno en un libro llamado *Bowling Alone. El colapso y el renacimiento de la comunidad estadounidense* (Nueva York, Simon y Schuster, 2000). ¿Cuál es el problema de ir al boliche solo, con su propia camiseta y cuencos, y no con un equipo de amigos y compañeros habituales? Putnam documentó que "jugar solo a los bolos" era la señal poderosa de una disminución en la disposición de los estadounidenses a unirse. Casi en el mismo período, el sociólogo polaco Zygmunt Baumann acuñó la definición exitosa de "sociedad líquida" en la que las clases sociales se disolvieron y el individualismo se hizo cargo con malas consecuencias para la democracia.

Por otro lado, desde Tocqueville en adelante, creíamos que el crecimiento civil de una sociedad depende de la capacidad de los ciudadanos de asociarse libremente "siempre que haya un problema". Desde entonces, sabemos que el pluralismo competitivo es una de las piedras angulares de la democracia y que la democracia lo protege y gracias a su existencia próspera. El trabajo inteligente, aislar a las personas, no hacer que se reúnan físicamente, limitar sus conversaciones, probablemente tenga un impacto fuerte y quizás incluso duradero en el pluralismo asociativo, por ejemplo, en los sindicatos y en su capacidad para representar intereses colectivos, con consecuencias que son difíciles Sentirse positivo por la democracia.

Durante algunos años, la moda, no solo la ciencia política, ha consistido en usar la ropa oscura de estudiosos preocupados y afligidos de las democracias que aparecieron al lado de las democracias occidentales, declarando que sufren enfermedades graves, incluso incurables. Recientemente, un gran éxito editorial, un signo de los tiempos, ha recibido el libro de Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *How Die Democracracies Die. Qué revela la historia sobre nuestro futuro* (Nueva York, Penguin Random House 2018). Además, ninguna de sus predicciones se ha hecho realidad hasta ahora. Aun así, la pandemia parece tener características que dan un golpe fatal a algunas democracias. Tengo la impresión de que para saber realmente cómo mueren las democracias, el volumen editado por Juan

Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore and London The Johns Hopkins University Press, 1978) sigue siendo fundamental, lo que nos permite identificar acciones y omisiones de las autoridades que abren el camino a los enemigos de las democracias y que, por lo tanto, ofrece el marco teórico indispensable para alcanzar generalizaciones fructíferas sobre las condiciones que debilitan y hacen colapsar a las democracias. Sin embargo, en los últimos veinte años, algunas democracias han tenido serios problemas de funcionamiento, pero ninguna de las democracias se ha derrumbado, excepto, quizás, Venezuela, que merece un análisis específico y profundo.

La transformación de las democracias puede tener lugar incluso sin un colapso real, pero con un deterioro progresivo. Fareed Zakaria encontró esto de una manera original y profética en su artículo *The Rise of Illiberal Democracy* (en *Foreign Affairs,* noviembre / diciembre de 1997), quejándose del vaciamiento interno de algunas democracias por parte de los funcionarios electos. No estoy seguro de que el jefe del gobierno húngaro, Viktor Orbàn, haya leído el artículo de Zakaria. Por supuesto, Vladimir Putin no lo hizo. Ambos son declarados enemigos de las democracias liberales. En una larga entrevista con el *Financial Times* a fines de junio de 2019, Putin dijo que la democracia liberal ha agotado su tarea, la de garantizar todas las libertades personales y que hoy ha llegado el momento de las democracias iliberales que se están dando reglas más rígidas sobre las necesidades de los pueblos y las naciones. Putin se sienta valientemente en su régimen autoritario. En lo que respecta a Orbàn, la compresión lenta y gradual de la democracia húngara que comenzó unos años antes y continuó con las intervenciones de los libros de texto no puede atribuirse a la necesidad de combatir la pandemia. La pandemia fue un factor facilitador en un proceso ya en curso que, sin embargo, aún puede ser arrestado. Mi tesis básica es que la pandemia no ha cambiado, al menos hasta ahora, la política de ningún estado y, repito, no ha producido ningún cambio de régimen. Sin embargo, la pandemia de alguna manera hizo una radiografía de cada sistema político o, una metáfora ligeramente diferente, actuó como una prueba de fuego (papel de tornasol) haciendo defectos y vicios visibles que habían existido durante algún tiempo. Me alegró leer que Michael Pollan (*The Sickness of our Food Supply,* en *The New York Review of Books*, 11 de junio de 2020, págs. 4-6) también usa una metáfora: "Solo cuando baja la

marea, descubramos quién ha estado nadando desnudo. Para nuestras sociedades, la pandemia de COVID-19 representa el flujo y reflujo de las dimensiones históricas de la marea que deja al descubierto las vulnerabilidades y desigualdades que han permanecido ocultas en tiempos normales ". Todos, ciudadanos y autoridades, comentaristas y analistas políticos, podemos ver mejor cómo están estructurados los sistemas políticos, cuáles son sus fortalezas y debilidades, qué deben hacer, qué pueden y qué podrán cambiar. Procediendo de esta manera podremos evaluar mejor las respuestas ya dadas y formular hipótesis probabilísticas sobre el futuro. Por ejemplo, si un estado tiene una burocracia lenta y sospechosa, reclutado al menos en parte de manera patrocinadora, incapaz de gastar los fondos que están / estarán disponibles, la recuperación económica y social será difícil y tardía. Esta es la condición inicial de Italia que, por lo tanto, corre el riesgo de no utilizar los fondos europeos en el momento adecuado y de manera efectiva. Esto significaría que la pandemia no produjo esos cambios en el funcionamiento del sistema político, sus instituciones representativas y, sobre todo, el gobierno (incluida la burocracia), por lo que muchos argumentan que una crisis grave conduce a abrir importantes ventanas de oportunidad.

El regreso del estado.

Es mi opinión, pero este punto merece y requeriría muchas ideas en una perspectiva comparativa, de que la pandemia ha llevado a una reevaluación del papel del Estado a expensas del del mercado. El regreso del estado ha sido solicitado por todos los grupos sociales, asociaciones profesionales y culturales. La sociedad civil se ha dado cuenta de que necesita absolutamente al estado. A su vez, la pandemia requirió que las decisiones más importantes, políticas e incluso de salud, fueran tomadas por los organismos estatales. Es igualmente evidente que la asignación de recursos no podía ser realizada por el mercado, sino que debía ser decidida por gobiernos capaces de seleccionar sobre la base de una pluralidad de criterios. Finalmente, solo los gobiernos podrían tener una visión general y actuar en consecuencia. Al menos en esta situación tan delicada, la mano visible del estado ha demostrado su superioridad sobre la mano invisible del mercado. El hecho de que el estado mantenga un papel extendido también a la gestión de la economía a través de la presencia en muchas empresas es justamente el tema de discusión

pública que no puede privilegiar automáticamente ni a uno (estado) ni al otro (mercado), como lo hace a priori a favor del mercado, Angelo Panebianco (*La nueva ola estatista*, en *Corriere della Sera*, 8 de junio de 2020, p. 1 y p. 32). Cito este artículo principalmente por una razón. Es la izquierda reformista en Italia la que cree que es apropiado reevaluar el estado y usar su poder para guiar los cambios necesarios y posibles en la economía y la sociedad, para hacer reformas. En cambio, el mercado es alabado, a menudo mucho más allá de sus méritos, por la burguesía industrial, por los conservadores y por la Liga, sobre todo, por oponerse a la izquierda.

Es difícil decir si estamos enfrentando una derrota sin el atractivo del liberalismo. El consenso de Washington ya había sido sacudido y parcialmente reducido. Sin embargo, me parece cierto que el liberalismo ha sufrido un revés importante. Estamos al comienzo de la reversión de una tendencia que condujo al desmantelamiento del estado en muchos sectores, incluido el sector de la salud (en particular, en Italia, el sistema de salud de la región de Lombardía en el que los particulares tienen un gran espacio). Probablemente, una de las consecuencias de la pandemia y su gestión también será un replanteamiento y un retorno del estado del bienestar con otras prioridades, también de otras maneras. Profundizo en estos dos aspectos muy importantes.

En las democracias europeas, los dos logros más importantes de la posguerra consistieron en el uso de los preceptos fundamentales del keynesianismo (véanse los capítulos del volumen editado por John Goldthorpe, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1985) como política económica. , y en la construcción del estado del bienestar (véanse, como testigos de la época, los capítulos del volumen editado por Salvador Giner y Sebastiàn Sarasa, *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel, 1997), como un conjunto complejo de políticas sociales. Tanto el keynesianismo como el estado de bienestar nacieron y se desarrollaron dentro de los estados nacionales. Funcionaron mejor donde esos estados, en Escandinavia, pero también en Gran Bretaña y Alemania, pudieron guiarlos con flexibilidad y reformarlos. Comenzaron a mostrar dificultades y problemas cuando el viento de la globalización golpeó a cada economía nacional.

Finalmente, el keynesianismo se hizo imposible de aplicar en cada estado individual y se abandonó por completo a nivel de la Unión Europea en el que la ideología y la práctica del Ordoliberalismo prevalecieron en su rígida interpretación e implementación alemana apoyada por muchos estados de Europa. norte central. Esta es una historia larga y controvertida en la que ahora vemos la pandemia.

De hecho, después de no pocas resistencias nacionales / esteras e intentos de seguir sus propios caminos específicos e individuales, incluso en los países escandinavos muy civilizados, las democracias europeas han tenido que aprender rápidamente que no puede haber respuestas cerradas dentro de las fronteras nacionales a los problemas de salud en un mundo globalizado. En términos más generales, los sistemas económicos de los estados miembros de la Unión Europea están estrechamente conectados entre sí. Por lo tanto, es esencial que no solo las políticas monetarias, sino también las políticas fiscales estén mejor coordinadas y que, en consecuencia, será necesario avanzar hacia políticas comunes también en los sectores laborales. La pandemia enseñó una importante lección que podemos resumir con las palabras de un poeta inglés, John Donne (1572-1631): "ningún hombre es una isla". Ningún estado, en particular, dentro de la Unión Europea, puede actuar sin tener en cuenta a los demás estados. Todos los estados miembros de la Unión Europea han agrupado parte de su soberanía en las instituciones europeas (Parlamento, Comisión, Banco Central, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). Por lo tanto, les interesa actuar de tal manera que las distintas instituciones ejerzan mejor la soberanía compartida. La pandemia dio un nuevo impulso al reparto supranacional de la soberanía. La cuestión científica y política es si este impulso continuará, extenderá y profundizará las conexiones hasta esa unificación política que fue el objetivo a largo plazo de los fundadores de Europa: el francés Robert Schumann y Jean Monnet, el alemán Konrad Adenauer, el Los italianos Alcide De Gasperi y Altiero Spinelli, el belga Paul-Henri Spaak.

Sus fundadores pensaron que la Unión Europea era sobre todo una construcción capaz de poner fin a las desastrosas guerras originadas por las ambiciones e intereses en conflicto de Francia y Alemania. El objetivo principal era la paz. Indudablemente,

la UE ha logrado este éxito, también reconocido por el Premio Nobel de 2012 por haber "contribuido a la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa". Sin embargo, con algunas excepciones admirables, por ejemplo, Andrew Moravcsik, profesor de Princeton, la mayoría de los académicos y políticos dicen con certeza que existe un gran déficit democrático en la Unión Europea. Es una tesis errónea que identifica la democracia con los procedimientos electorales y que no tiene en cuenta correctamente la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo o la presencia en el Consejo Europeo de jefes de gobierno y su poder con el apoyo de la mayoría de los ciudadanos en sus respectivos Estados miembros. Quien argumenta la tesis del déficit democrático de la Unión Europea, habría tenido muchas (malas) razones para esperar que la pandemia interrumpiera la construcción europea, también porque ya estaba debilitada por los populistas y socavada por los soberanos, o, en cualquier caso, casi inmovilizó sus instituciones, haciéndolas incapaces de cualquier respuesta operacional. En cambio, tanto la *Comisión Europea* como el *Banco Central* han movilizado sus recursos de experiencia y fondos y están haciendo enormes esfuerzos para salvar a los Estados miembros y revivir no solo sus respectivas economías, sino también la cooperación y la solidaridad. Es un proceso continuo cuyo resultado positivo está lejos de ser predestinado, pero ciertamente posible. También es un caso de emergencia de un libro de texto que, después de los retiros nacionales iniciales, se convierte en una oportunidad.

Si ningún estado puede hacerlo solo y todos deben tratar de mantenerse a flote en el tormentoso mar de la globalización, entonces, para mantenerse en la metáfora, las reglas de navegación cuentan mucho, es decir, qué orden se afirma en el sistema político internacional. Los académicos coinciden en que, desde hace un tiempo, el orden internacional liberal que Estados Unidos había promovido y mantenido con la ayuda de otros regímenes democráticos desde 1946 ha dejado de existir. Las primeras tensiones en ese orden internacional liberal, algunos encargados de la formulación de políticas estadounidenses y académicos de relaciones internacionales llegaron a definir a los Estados Unidos como la "nación indispensable". Con sus críticas y sus ataques a algunas organizaciones internacionales, en particular, en lo que respecta al Comercio (OMC) y la Salud

(Organización Mundial de la Salud), con su política inspirada en el lema "América primero" que significa concretamente proteccionismo y unilateralismo, Trump ha hundido y casi enterrado el orden liberal internacional justo cuando la pandemia nos empuja a creer que solo una acción internacional vigorosa tiene alguna posibilidad de superar la dramática crisis y crear las condiciones para prevenir o mitigar las posteriores.

En Europa, la pandemia golpeó fuertemente a los soberanistas, quienes propagaron soluciones nacionales que resultaron inadecuadas o, más simplemente, impracticables. En Brasil, la pandemia puede haber hundido el experimento populista de Bolsonaro. En los EEUU, Las elecciones del 3 de noviembre de 2020 dirán si la lección de la pandemia y su mala gestión por parte de Trump ha convencido a los votantes de que es esencial cambiar completamente el camino.

Conclusión no concluyente. Concluyo con dos consideraciones generales. Ambos deben convertirse en objeto de investigación comparativa. La primera consideración se refiere a las características personales y sociales de aquellos que han sido afectados por COVID-19. La segunda consideración es más general. En el pasado, apoyó a un importante estudioso de la historia, Walter Scheidel, en su voluminosa investigación: *El gran nivelador: la violencia y la historia de la desigualdad desde la Edad de Piedra hasta el siglo XXI* (Princeton, Princeton University Press, 2017), Las grandes crisis: guerras, hambrunas, epidemias han llevado a una reducción significativa de las desigualdades. Ya podemos decir (y el propio Scheidel lo ha señalado en numerosos artículos), que esta vez no será así en absoluto.

En cuanto a la primera consideración, en ausencia de estudios sistemáticos, que necesitan tiempo, pero ciertamente vendrán, podemos confiar en los datos disponibles actualmente que ofrecen algunas indicaciones básicas. Los hombres han estado más expuestos que las mujeres a la infección por Covid 19 y tienen muchas más víctimas en una proporción de aproximadamente dos de cada tres víctimas. Los hombres mayores de setenta tenían la tasa de mortalidad más alta. En los Estados Unidos, la tasa de mortalidad más alta se refiere a las minorías, especialmente

a los negros. En cuanto a las clases sociales, los más desfavorecidos económica y socialmente han sido los más afectados. Sin embargo, esta cifra podría reflejar una deficiencia más fundamental: por un lado, el acceso al sistema de salud es más difícil, tanto en los Estados Unidos como en Brasil, para las personas más desfavorecidas, por el otro, de nuevo, sin embargo, obviamente, de una manera diferente, ni los Estados Unidos ni el sistema de salud brasileño alcanzan los niveles de calidad de los sistemas de salud en Europa (y, aparentemente, en Corea del Sur y Taiwán).

En cuanto a un posible efecto de la pandemia en la reducción de las desigualdades económicas y sociales, no parece haber sucedido. Todavía no podemos decir esto con total confianza, pero en general parece probable que, aunque muchos están muertos entre los "ricos", no hay duda de que los pobres han estado más expuestos al contagio y la muerte. No solo eso, sino que después de perder sus empleos y raramente hacer ahorros, los pobres y sus familias están en condiciones mucho peores que los ciudadanos mejor educados y de altos ingresos. Ellos también han sufrido pérdidas y consecuencias negativas, pero, gracias a los ahorros y su estado, lo enfrentan de una manera no particularmente penalizadora, de modo que el resultado final puede ser que las diferencias socioeconómicas entre las clases populares y los sectores medio-alto y altos serán, no disminuidos y acortados, sino crecidos y agrandados. Podemos sacar una conclusión muy preocupante de esto. Las clases media alta y alta tendrán los recursos para influir en la elección de representantes y gobernantes y, por lo tanto, también en las políticas públicas, impuestos e inversiones que se implementarán. La recuperación económica, si ocurre y cuándo sucederá, no

Creo que puedo concluir esta excursión y exploración de los problemas más importantes derivados del impacto de la pandemia con dos oraciones que resumen lo que he aprendido y que veo, en buena medida, tratado por varios especialistas en el libro, también *e-book,* editado por Alessandro Campi, *Después el COVID-19. Cómo la pandemia puede cambiar la política, la economía, la comunicación* (Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020). No, la política no será la misma que antes, pero los estados que tenían una buena política probablemente podrán aprovechar las enseñanzas necesarias para

avanzar hacia una mejor política a través de la colaboración y la coordinación. No, en general, el mundo no volverá como antes, pero de ninguna manera se dice que será mejor de lo que era antes de la pandemia.

A la vuelta de la esquina hay muchos conflictos potenciales y no hay rastros e indicaciones de ningún nuevo orden internacional liberal. Este es un punto muy relevante. Básicamente, Estados Unidos está perdiendo la autoridad necesaria para intentar reconstruir un orden internacional relativamente similar al que existió desde 1946 hasta 2001 (considero el exitoso ataque a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001 y la expansión de la reacción estadounidense la señal de que esa orden realmente había terminado). Todos sabemos que el retador es China, que, sin embargo, a pesar de sus considerables esfuerzos diplomáticos y económicos, no parece en absoluto capaz de superar la dificultad que su régimen totalitario plantea en casi todas partes. Suponiendo, como planteó Vittorio Emanuele Parsi (*Vulnerables. Cómo la pandemia cambiará el mundo*, Milán, Piemme, 2020) en uno de los escenarios descritos por él para el futuro, que un nuevo Renacimiento basado en el "triángulo liberal" se enfrenta al mundo: mercado abierto, soberanía estatal, preferencia por la democracia (Vulnerable, básicamente China no tiene ninguno y no respeta ninguno de ellos. Día tras día sus reclamos sobre Taiwán y su fuerte interferencia en la política de Hong Kong dicen que, primero, no Será muy fácil para China imponer y mantener cualquier orden internacional y, en segundo lugar, ese orden ciertamente no será liberal ni democrático. Todo lo que tenemos que hacer es utopía, o pensar que el próximo orden internacional será el producto más difícil y complejo. El fortalecimiento y el buen funcionamiento de las organizaciones internacionales supranacionales a partir de las Naciones Unidas, el tema es tan importante y delicado para lo cual debe ser el tema de otro artículo, todo enfocado precisamente en cómo construir el próximo, si alguno, orden político internacional. Por el momento, nos vemos obligados a vivir, pensar y actuar en un mundo desordenado.

La tarea de las ciencias sociales ante las rutas no lineales del COVID-19

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

En la actualidad, las ciencias sociales tienen ante sí, un panorama que conjuga la pandemia del COVID-19 con la modificación de fondo en las condiciones y los procesos de vida tanto en la sociedad y la economía de mercado como en el Estado de derecho contemporáneo. Esa pandemia es la causante de que la vida social y productiva propicie cambios significativos en los patrones diversos de vida, dado que se desenvuelven en ambientes que dan cuenta de cómo las sociedades, los países, las regiones y las zonas han ajustado su sistema de vida. Las ciencias sociales, en consecuencia, deben valorarse como ciencias en el devenir de la sociedad y las instituciones públicas y en este sentido, deben ingresar al terreno de nuevos problemas, nuevas preguntas, nuevas hipótesis y nuevos horizontes que configuran los desafíos a encarar en nuevas realidades espaciales y temporales.

El mundo contemporáneo incursiona por zonas de inestabilidad y en alguna medida por territorios del caos, debido a que la normalidad tenida hasta finales del 2019, fecha en que se identifica en la Ciudad de Wuhan, Hubei, en la República Popular China, ha sido alterada con los impactos del COVID-19, el cuales se han expandido de manera acelerada desde enero de 2020. La normalidad posmoderna intensificada desde 1989, se modifica con los procesos y las consecuencias del COVID-19, a partir de identificar el *Síndrome Respiratorio Agudo* (SARS-CoVID-2).

Por tanto, la posmodernidad ha sido estremecida en diversos órdenes de la vida, social, productiva, política, laboral y cultural. Ha obligado a que las instituciones públicas, privadas y sociales, así como las personas y los grupos, aprendan a vivir en medio de restricciones que imponen las reglas sanitarias. En este caso, las ciencias sociales tienen el imperativo, como ciencias del devenir, incursionar en el estudio, análisis, interpretación y validación del conocimiento que se genera con los efectos letales de la pandemia que hoy afectan las condiciones y los patrones de vida. La inestabilidad y el caos son objeto de estudio que debe focalizarse aún más, porque son parte de la identidad del mundo actual que hoy es motivo de acciones y reacciones que tienen consecuencias de fondo en la escala en que se suceden.

Inestabilidad y caos son categorías que indican que la normalidad tenida ha sido alterada en tiempo rápido y que los problemas derivados de la pandemia, abren otros horizontes que indican que el estado de cosas con la regularidad que se tenía, no será restituido a la manera de una réplica en el tiempo presente y futuro. Es importante que las ciencias sociales establezcan la pauta para pensar en términos novedosos los problemas que se derivan con la pandemia del COVID-19, entendida como problema y conductas inéditas. No hay tiempo para reduccionismos ni planteamientos lineales en lo social, lo económico, lo administrativo, lo político, lo laboral y lo cultural.

Tampoco para la existencia de Estados omnipresentes y solitarios que incurren en fallas de gestión pública, ni para sistemas sociales con pretensión autárquica. Menos para ejercicios analíticos omniscientes que tienen como pretensión homogenizar las realidades presentes y futuras. Categorías como libertades civiles y políticas, autonomía, restricciones, sanciones, confinamiento, cooperación y corresponsabilidad, deben analizarse en la lógica de nuevas ópticas de estudio porque forman parte de las políticas públicas, entendidas como respuestas consensuadas de la autoridad ante problemas específicos.

El orden institucional de los países también debe valorarse para evitar que las personas y los ciudadanos no incurran en descrédito hacia él, en condiciones de crisis y preocupación extendida. Las estrategias de gobierno no sólo deben reformularse, sino

dar paso a nuevas políticas, porque la crisis del COVID-19 es novedosa por su daño estructural, la rapidez, la letalidad y el declive que desencadena en la economía de mercado, hasta empujarla hacia la recesión. La tarea de las ciencias sociales en este sentido, no tiene punto de reposo. Tienen por delante compromisos relevantes para producir y deliberar sobre el nuevo conocimiento a producir, con la finalidad de abrir horizontes, así como perspectivas de análisis y propuestas que respondan a los desafíos del mundo actual. Por tanto, pensarlas y repensarlas es binomio ineludible para dar paso a nuevos sistemas de conocimiento con base en la formulación de nuevas preguntas, nuevos problemas nuevas hipótesis causales y nuevos modos para argumentar las soluciones públicas bajo un esquema de inteligencia colectiva que permita continuar con la apertura creativa de las ciencias sociales.

La nueva complejidad de la causalidad es el vértice a considerar en los desarrollos futuros de las ciencias sociales. La nueva complejidad de la causalidad da cuenta de la nueva dinámica de las relaciones de interacción, interrelación e interdependencia presentes en la funcionalidad de la sociedad y el Estado. Se requieren en este caso, nuevos paradigmas que contribuyan a pensar la complejidad a partir de la pandemia y en particular, de la etapa de la post-pandemia. Éste será el ejercicio de mayor envergadura, pero también de mayor contribución de las ciencias sociales para aclarar con método lo que acontece y lo que acontecerá.

En los nuevos capítulos a elaborar sobre las ciencias sociales, no hay que soslayar la importancia que corresponde a la calidad directiva de los gobiernos, a fin que los Estados de derecho tengan sistemas de gestión pública más inteligentes, preventivos versátiles y eficaces, sustentados en el conocimiento científico y tecnológico. De nada sirven planes y políticas con sentido de novedad, si los medios y procesos de administración e implementación son erráticos, rezagados y lentos. Es tarea clave de la calidad directiva, dotar a los Estados de las políticas y los procesos de implementación que respondan a las exigencias de un mundo en el cual se ha violentado su regularidad y que debe estructurarse en un ejercicio novedoso de acción pública para transitar hacia la nueva normalidad en la cual ha de prevalecer la cooperación y Co-creación de la sociedad y el Estado en materia de políticas públicas.

El trabajo que se presenta es de carácter exploratorio. En ese sentido, apunta por el lado de reflexionar qué deben hacer las ciencias sociales en momentos complejos, inciertos y caóticos como los actuales, así de cara al futuro. Apunta por el trazo de ideas que no son concluyentes, sino que tienen más un perfil de aproximación, considerando que la crisis del COVID-19 sigue en curso y que aún falta por ingresar de lleno a la etapa de esa post-pandemia.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar y explicar los nuevos perfiles que las ciencias sociales han de considerar a raíz de la pandemia del COVID-19, dado que la misma ha generado problemas públicos, privados y sociales que dañan las estructuras y los procesos de la vida comunitaria, situación que obliga a la búsqueda de nuevos paradigmas que deben trabajarse y adoptarse como referentes indispensables para analizar, interpretar, comprender y trasformar un mundo alterado con impactos que también distribuyen costos, restricciones y que abre la posibilidad de aprovechar otros desarrollos, a partir de diseñar nuevos sistemas gestión pública, entendidos como la suma de capacidades directivas y de operación que dan vida a las políticas públicas y que es urgente producir, tomando en cuenta el carácter inédito de la crisis sanitaria, social, económica, política, laboral y cultural que se vive, la cual obliga a que la sociedad y el Estado estén a la búsqueda de nuevas opciones de desarrollo.

Para fines de exposición, el trabajo se organiza con las secciones siguientes; 1) Contexo; 2) Nuevos horizontes; 3) Desafíos para las ciencias sociales; 4) Mejoramiento de la capacidad directiva y 5) Balance analítico.

Contexto

Las ciencias sociales son campos de estudio referidos al análisis y el desempeño de la conducta colectiva, la cual es objeto de comprensión y argumentación como objeto de conocimiento y que acreditan sustentabilidad laica, secular y progresiva para convertirse es suma de disciplinas, saberes y sistemas heurísticos para definir problemas con base en la explicación causal. Los problemas no surgen en si mismo, sino

que se trabajan como hechos, luego en condiciones críticas que provocan daño, hasta configurar las soluciones que permiten superar las condiciones adversas de vida.

Son ciencias que ahondan en la compresión de la vida asociada, plural y diferenciada que da origen a la diversidad de ámbitos de desarrollo que se interconectan con regularidad. Son creaturas que se gestan y desarrollan en los marcos de la sociedad moderna formada en el siglo XVIII, la cual alcanza estadios de progreso con efecto multiplicador, debido al uso de los conceptos, el método, la ciencia, la metodología y el trabajo experimental desde el siglo XVI a lo que va del siglo XXI. Su importancia en la vida productiva es significativa. Los recursos analíticos se utilizan para trabajar con objetos de estudio y métodos de investigación, alusivos a las relaciones administrativas, económicas, jurídicas, institucionales, históricas y políticas que son parte de la identidad de las ciencias sociales. Han alcanzado un desarrollo indiscutible en la medida que su base de conocimiento se alimenta con el trabajo empírico, a fin de elaborar las evidencias que convalidan el alcance universal del conocimiento científico. Las ciencias sociales son producto del mundo moderno" La ciencia social es una empresa del mundo moderno; sus raíces se encuentran en el intento, plenamente desarrollado desde el siglo XVI y que es parte inseparable de la construcción de nuestro mundo moderno, por desarrollar un conocimiento secular sistemático sobre la realidad que tenga algún tipo de validación empírica. Esto fue lo adoptó el nombre de *scientia*, que significaba simplemente conocimiento" (Wallerstein,1996:4).

Son ciencias que rebasan el lenguaje retórico y formalista para ocuparse de las condiciones de vida que exigen mejores políticas públicas con objeto de avanzar en la consolidación de su estatuto epistemológico y metodológico, alimentado con los métodos cuantitativos. Son, además, forjadoras de instituciones y programas que se han transformado en opciones de política pública, con lo cual la sociedad tiene mejores oportunidades para avanzar en la superación de los escollos que enfrenta.

De este modo, las ciencias sociales son aportación intelectual de primer nivel y a la vez, sistemas de conocimiento que se producen, reproducen y amplían en la medida

que sus comunidades académicas y profesionales se encargan de elaborar, debatir y comprobar tanto el conocimiento normativo como fáctico que necesitan para su reconocimiento universal.

Las ciencias sociales cumplen un rol de importancia indiscutible que permite a las sociedades y las instituciones del Estado tener como referentes, paradigmas no sólo diversos, sino necesarios para orientar el análisis y solución de los problemas que estudia. Su contribución a la vida moderna y contemporánea ha favorecido que las relaciones entre las personas y grupos sea más productiva. Esto significa que sus sistemas de pensamientos no son sólo explicativos, sino que también se orientan a la solución de los problemas cotidianos. Éste perfil de las ciencias sociales implica que tienen carácter aplicado, además de ser materia también, para la discusión teórica.

Lo teórico y lo aplicado son binomio para que las ciencias sociales tengan recursos heurísticos aplicables a la realidad comprendida como un conjunto de problemas, a efecto de que sea trabajada de modo analítico y comprensivo para generar soluciones factibles. Las ciencias sociales en el siglo XX, han tenido un desarrollo influido por la existencia de dos bloques de poder: capitalismo y socialismo. Ésta situación las envolvió en esquemas ideológicos como si fuesen sistemas geométricos irreductibles. La lucha por el poder generó el ambiente de la Guerra Fría, la cual divide al mundo en posiciones ideológicas que nublan la comprensión de la realidad, al ceñirla a la lógica de amigos y enemigos "Los conceptos de amigo, enemigo y lucha adquieren su sentido real por el hecho de que están y se mantienen en conexión con la posibilidad real de matar físicamente. La guerra procede de la enemistad, ya que ésta es una negación óntica de un ser distinto. La guerra no es sino la realidad extrema de la enemistad" (Scmitt,1991). En el tiempo actual y con el desarrollo de globalidad, el mundo se abre, intercambia y desarrolla con la fuerza de la innovación tecnológica, hasta configurar redes de comunicación, información y nuevas formas de colaboración a lo largo y ancho del planeta.

Las ciencias sociales en la vida contemporánea tienen derroteros que estructuran acontecimientos, hechos, problemas y soluciones que exigen de la aportación tanto de la

interdisciplina y la transdisciplina para su mejor tratamiento y categorización vía el análisis y la interpretación. En la medida que las ciencias sociales avanzan en la sociedad del conocimiento y la información, sus aportaciones con el uso de lo empírico y la interpretación, son importantes para nutrir los campos diversos de estudio que las integran como sistemas abiertos de discernimiento, método y teoría considerando que "...tienen que lidiar con la circunstancia de que sus investigaciones abordan un mundo social constituido por hechos cargados de sentido, cuestión que sitúa al investigador en un escenario que da espacio a la interpretación" (Gómez,2019:179).

El carácter disciplinario no es suficiente para focalizar los problemas y las soluciones que demandan inventiva para que, a partir, de opciones de política pública, la sociedad tenga condiciones más favorables para su desarrollo. Es necesario, debido a la existencia de problemas con origen multifactorial, dar paso a propuestas y soluciones que de manera transversal atraviesen a las ciencias sociales. Es difícil en la actualidad, calificar los problemas colectivos en una lógica reduccionista, es decir, que sólo tengan un ángulo de identidad y complejidad, cuando en la realidad entendida como problema, tienen caracteres que provocan el interactuar de las ciencias sociales de modo más creativo y efectivo. En este caso, es importante destacar que las ciencias sociales también deben entenderse en el curso de la historia, conjugando la importancia de la sociedad y el lenguaje, sea para describir, narrar, experimentar e interpretar "Sin formaciones sociales y sus conceptos, mediante los cuales las primeras-reflexiva o auto-reflexivamente-definen e intentan solucionar los desafíos a los que enfrentan, no hay ninguna historia, no puede experimentarse ni interpretarse, no puede describirse o narrarse. En este sentido, la sociedad y el lenguaje forman parte de los requisitos metahitóricos sin los cuales ninguna ciencia (*Geschichte)* y ninguna historia (*Historie)* son concebibles" (Koselleck,2012:12).

El carácter multifactorial de los problemas colectivos implica que no hay soluciones únicas para su tratamiento. Son susceptibles de definirse en forma diferente, lo cual significa que hay elementos de valor, juicio, opiniones y posturas que concurren en su visión, sustentación y sentido de solución. En este caso, las ciencias sociales disponen de recursos diversos para que, en la definición de los problemas y soluciones de sus campos

de estudio, puedan dialogar, intercambiar y hacer propuestas multidimensionales y causales para analizar y explicar el comportamiento disímbolo de la realidad, considerando la dinámica de los opuestos. Esta cualidad de las ciencias sociales se estimula más en los ambientes de pluralidad y deliberación, dado que son consustanciales al desempeño creativo de la vida democrática.

Desde 1989 las ciencias sociales ingresan al mundo del siglo XXI. Como hijas de la vida moderna, avanzan en la posmodernidad, la cual articula acontecimientos, fenómenos y problemas con escala de mayor globalidad, en ambientes de incertidumbre e innovación. El mundo de las fronteras abiertas, de la unión de los Estados, los espacios interestatales, las monedas comunes, las agendas de política pública compartidas en materia de migración, trabajo y circulación por los territorios diversos, generan otra forma de concebir los problemas y las soluciones colectivos. Las ciencias sociales han ingresado a otra etapa de su desarrollo, tomando en cuenta no sólo la globalidad, sino la gobernanza digital que propicia para los Estados, sociedades y ciudadanos, nuevos marcos de referencia que se atienden, por ejemplo, con el uso del internet, no como martillo, es decir, no como un instrumento, sino como la formación de un nuevo orden social, económico y político que destaca cómo el mundo es más comunicado e interactuante, lo cual da paso a patrones de conducta individual y social que exigen enfoques más innovadores de política pública en cuanto al modo de enfocar realidades, problemas y soluciones cada vez más interdependientes.

Las ciencias sociales producto de la sociedad industrial están inmersas ahora en el mundo de sociedades más abiertas, competitivas, informadas, comunicadas, contestatarias y organizadas que ganan lugar en los espacios públicos y en el reclamo por las libertades civiles y políticas. La electrónica acelera la innovación digital, hasta llegar a la etapa de la inteligencia artificial, los robots y el uso intenso de los algoritmos que transforman la vida productiva de manera significativa. En este caso, *Instagram*, *Facebook* y *Twitter* son redes digitales y sociales que permiten racionalizar procesos de comunicación intensos para opinar, informar, intercambiar y posicionar formas de concebir el mundo. Son un medio para enlazar personas

y organizaciones con interés para intercambiar datos, información, mensajes noticias y visiones del mundo en lo que se denomina la carretera de la información, base de la realidad virtual.

Lo virtual tiene impacto en el mundo real. Lo virtual modifica patrones de conducta. Lo virtual elabora la realidad misma con lenguajes, pensamiento, símbolos. Todo esto influye en las relaciones sociales, económicas y políticas, lo cual implica que el mundo contemporáneo tiene otras facetas de desarrollo que dan paso al imperativo digital, como *Amazon*, *Ebay*, *Mercado Libre*, cuya finalidad es agilizar el intercambio económico, con base en la disminución del tiempo y los costos para mejorar así, las estrategias de logística a favor de las empresas y los consumidores. De este modo, los mercados no tienen sólo carácter geográfico, institucional y físico, sino que pueden ser virtuales para intercambiar bienes, servicios y capitales entre personas, corporativos, empresas y organizaciones sociales. Las operaciones mercantiles que se efectúan a la distancia se traducen en tipos de intercambio para producir y distribuir bienes, servicios, mercancías y capital.

La realidad espacial y temporal de la globalidad se convierte en regiones que dan cuenta de cómo la economía de mercado es el centro de operaciones diversificadas que se llevan a cabo en tiempo real, sin importar distancia, sitios y territorios. Hoy el Estado debe regular relaciones económicas que consideren sus ámbitos domésticos y también el contexto internacional. La sociedad contemporánea con los mercados en operación, rebasa los espacios nacionales para incursionar por la senda de la mundialización y la globalidad. En este caso, las ciencias sociales sin perder su identidad disciplinaria, interactúan unas con otras para comprender y transformar la realidad con sus desafíos y oportunidades. Hoy los problemas colectivos no tienen punto de reposo. Tampoco la inventiva de las soluciones se detiene. Pensar y repensar las ciencias sociales es impostergable para evitar que los sistemas de conocimiento que las sustentan se rezaguen.

Nuevos horizontes

Desde 2001 el mundo contemporáneo ha ingresado a la modificación de sus patrones en forma drástica. En efecto, las acciones violentas que derribaron las Torres Gemelas en Nueva York en septiembre en el año mencionado, dan lugar a la inseguridad, el pánico y la zozobra. La preocupación por los sistemas de seguridad se convierte en temas de agenda nacional e internacional. Los gobiernos se aplican para mejorar los sistemas de inteligencia y desde entonces, las medidas para proteger a las personas y las instalaciones son cada vez más estrictas. En 2007 y 2008, la quiebra del sistema bancario internacional a raíz de las fallas del sistema financiero, provocan la caída de los países y economías que inciden en menores tasas de crecimiento económico y mayor endeudamiento debido a "la crisis de las hipotecas *sub-prime* que… han tenido un impacto significativo, no sólo en términos económicos y sociales, sino también en el plano político "(Barcenas,2015:128). En 2009 la pandemia de la influenza daña a la población, castiga la actividad productiva y aumenta las alarmas para valorar la importancia de la salud pública. Entre 2014-2016 inicia la expansión de la Pandemia del Ebola, cuyo origen se ubica en diciembre de 2013 y la Organización Mundial de la Salud la reconoce por su contagio extendido el 29 de marzo de 2016, afectando a países como Estados Unidos, España, Guinea, Liberia, Sierra Leona, Nigeria, Reino Unido y Senegal entre otros.

En diciembre de 2019, la pandemia del Coronavirus da paso a condiciones de alto con riesgo, debido a su efecto letal hacia las personas al presentarse como *Síndrome Respiratorio Agudo* (SARS-CoVid-2). Inicia la pandemia en la Ciudad de Wuhan, Hubei, en la República Popular de China en China y en 2020 acelera con velocidad inusitada el contagio por todo el mundo. La Organización Mundial de la Salud la reconoce como contagio global el 11 de marzo del año en curso. Ésta pandemia está provocando cambios de vida a fondo en la sociedad, la vida de las personas la economía y en el desenvolvimiento de los Estados. Por primera vez, en mucho tiempo, una pandemia sacude de manera intensa, dramática y letal el modo de vida en el planeta. Ha modificado el modo de vida que se tenía, caracterizado por ser un conjunto de regularidades y continuidades no distante de problemas, pero sin llegar a tomar decisiones públicas que hoy inciden de modo severo en los ámbitos de las familias,

las personas, las economías, los centros laborales y el conjunto de la vida social, económica y política con el establecimiento de la sana distancia entre las personas y el cuidado irrestricto de las reglas sanitarias.

Estamos en presencia de un virus que no tiene visibilidad. Que no hay vacuna para aminorar su daño hacia las personas. Que provoca daño como la muerte de los seres humanos. Que se reproduce con velocidad inusitada. Que afecta sobre todo a la población de la tercera edad. Que satura los sistemas de salud pública. Que consume cantidades significativas de recursos públicos. Que provoca la muerte del personal sanitario. Que ha contagiado de manera aproximada a 192 países. Que no se detiene ante condiciones de vida, creencias, género, ideología y posición política. Que ha tomado por sorpresa a los Estados en cuanto a sus agendas sobre las vacunas que hace falta para frenarlo, dado no habían investigado el cuadro de pandemias letales entre la que destaca el COVID-19 y se carece, por tanto, de respuesta alguna para contenerlo "No tengo respuesta. Los virus no dialogan. Los grandes conocedores virólogos, epidemiólogos, matemáticos, desconocen cuándo finalizará la pandemia… En el caso de la epidemia que ahora mata a diestra y siniestra, que persigue a europeos, chinos, mexicanos, estadunidenses y al mundo casi en su totalidad, el conocimiento académico debe salir del papel y aplicarse a la realidad" (Kraus, 2020).

Aún más, los errores por falta de previsión gubernamental tienen al mundo en condiciones críticas y con daño letal. Las fallas de gestión pública han provocado costos mayúsculos en materia sanitaria, económica, social y productiva. Además, en el mundo de las libertades y la democracia hay restricciones que, por motivos de salud, han tenido y tienen a la población en zona de confinamiento. Las libertades civiles han sido restringidas por motivos de salud pública. Los periodos de confinamiento aplicados en el mundo indican que los espacios públicos han vivido y continúan viviendo el retiro de las personas de todo aquello que refiere a convivencia entre los grupos sociales, situación que implica las libertades políticas también son objeto de restricción al no ocupar con plenitud los espacios de convivencia.

Los espacios públicos se han vaciado con medidas de política pública aplicadas para salvar y proteger a las personas y las empresas. Lo público, sin más restricción que la libertad y los derechos de otras personas para convivir con respeto y tolerancia, vive desde inicios del año en curso, la falta de convivencia integral, debido a los periodos restrictivos aplicados en los países y en promedio han tenido duración de 90 días al menos, a fin de protegerse del virus del COVID-19. No convivir en lo público sin restricciones sanitarias- bibliotecas, calles, cafés, centros de recreación, estadios deportivos, museos, parques, plazas, restaurantes, teatros- da lugar al confinamiento masivo, motivo por el cual, las libertades civiles y políticas son objeto de restricciones institucionales para evitar la reproducción devastadora de la pandemia.

Se trata de un hecho inédito por motivos de reglas sanitarias los confinamientos son situaciones incómodas pero necesarias para proteger la vida de las personas y las unidades productivas. No obstante, han generado encierro, irritación, depresión, violencia familiar, incluso desesperación, lo cual da lugar a conductas que se exasperan debido al recogimiento obligado. De este modo ha surgido tensión entre lo privado y lo público, en la medida que el primero está supeditado a las normas de observancia general propias de lo público. Lo privado implica que las personas carecen de autorización plena para estar en el espacio público y así diluir la reproducción de los contagios. Lo público se ha vaciado de la vitalidad de las personas como espacio de energía colectiva. En tiempo real y presencial, han disminuido los conversatorios, los diálogos y las deliberaciones. Ahora se desarrollan en lo virtual como otra opción para que lo público recupere terreno desde los espacios de la privacidad y los hogares a través de relaciones interactivas sustentadas en la dinámica de las redes digitales. El espacio público virtual fincado en el uso intensivo de las redes digitales es el medio para llevar a cabo la convivencia, la conversación y el intercambio de ideas, en momentos que el espacio factual de lo público, ha disminuido las actividades cotidianas en lo social, lo cultural, lo económico y lo político.

La sociedad y el Estado ajustan sus relaciones de manera significativa, dando lugar a la observancia de medidas compulsivas para que, cuando sean infringidas, se apliquen

los mandatos que obligan a las personas a retornar a sus hogares provenientes de la calle, dado que la autoridad valora que no es correcto estar en los sitios de la misma, debido que la salud se encuentra en riesgo.

La observancia estricta de las medidas sanitarias, aunque de modo transitorio, afecta el mundo de las libertades civil y política en condiciones, dado que antes no se aplicaron en la convivencia pacífica y civilizada que la democracia proclama como sistema de vida en favor de la movilidad, la inventiva y la capacidad emprendedora. Es paradójico que las políticas públicas se apliquen para que las personas salven su vida adoptando medidas de confinamiento, al limitar la movilidad de las personas y los grupos.

Lo público de las políticas públicas se aplica de manera imperativa para evitar daños a la salud de las personas. Lo público de las políticas públicas ha disminuido en la medida que, por razones del cuidado por la vida, se han tenido que adoptar reglas que limitan la movilidad holgada de las personas. Otra faceta del coronavirus son las medidas de higiene que se han adoptado y multiplicado con mayor frecuencia. El lavado de manos es más frecuente, la limpieza constante de áreas externas es otra faceta a destacar, la sana distancia entre las personas es necesaria como mecanismos sociales, la adopción estricta de medidas en actividades esenciales, es ahora ineludible, el uso del cubre-bocas obligatoria en la mayor parte de las sociedades y el cuidado para evitar el estornudo sin protección, es ahora y hacia el futuro, parte vital de los patrones tanto en la vida privada como pública. Desestimular reuniones con presencia masiva, es lo que, por largo tiempo habrá de caracterizar a la vida pública, misma se nutre con los diálogos, debates y acciones colectivas que se suceden fluidamente.

Las medidas regulatorias para retornar al espacio público no implican el disfrute ilimitado de la libertad para elegir y llevar a cabo acciones sin restricciones, menos que se vuelve a la situación que había antes del coronavirus. La libertad de las personas está sujeta a medidas sanitarias de observancia pública y en ese sentido, hay que acatar las reglas que autorizan al poder público para prevenir daños mayores cuando hay situaciones de crisis, pandemias o riesgos mayores. El retorno al

espacio público se efectuará con preocupación sistematizada y constante. La convivencia de las personas se llevará a cabo observando reglas sanitarias que, por su carácter público, tienen que desembocar en el cuidado y seguridad de las personas. La seguridad en todos los aspectos sanitarios es el nuevo sistema de restricciones a cumplir para que los espacios públicos sean ámbitos de salud, movilidad, recreación e intercambio.

La seguridad con medidas sanitarias comunes es la nueva faceta de una vida pública que tendrá como nuevo patrón de vida la protección extrema de las personas y los bienes públicos. Las fronteras entre la sociedad y el Estado tendrán que manejarse con equilibrios finos para evitar fricciones y tensiones en cuanto a la aplicación de las normas del derecho positivo. Las restricciones son, desde ahora, son factor necesario para evitar contagios, fallecimientos y la reproducción de las pandemias del coronavirus. Las restricciones que las normas imponen en materia sanitaria, son ahora más estrictas, dado que la vida humana está en riesgo y por ese motivo, hay que evitar mayor daño a la vida privada y pública, al descuidar o relajar las normas de la convivencia plural y diferenciada.

Por otra parte, las tareas de gobierno tienen que ser más de inventiva, no tanto de rutinas acendradas para que el espacio de lo público continué como un sistema de convivencia plural con rendimientos productivos, en el cual las medidas sanitarias no es posible relajarlas, considerando que nada ha pasado y que lo cotidiano sigue el curso de siempre. Ejemplo de ésta nueva situación es que el trabajo académico, empresarial y profesional se desarrolla desde los hogares con la aplicación de la tecnología en forma de redes digitales y sociales, lo cual testimonia que los gobiernos, las empresas, los mercados y las instituciones de educativas dan paso a una nueva etapa de desarrollo que puede, en lo sucesivo, puede convertirse en una tendencia para el nuevo desarrollo de la sociedad y la economía de mercado.

Desde el ángulo de la institucionalidad, un desafío para los Estado de derecho es que no se erijan en leviatanes que provoquen riesgo y temor paralizante en la sociedad y

contra los ciudadanos al utilizar los poderes compulsivos de que disponen. Además, el riesgo de los regímenes populistas que impulsan políticas avasalladoras aumenta en la medida que no hay pesos y contrapesos para frenar los abusos e ilegalidades que ocasionan con el uso los sistemas de coerción que aplican. Esos regímenes se convierten en poderes amenazantes para las personas y las colectividades. Las democracias tienen mejores sistemas de control que van desde las voces de la opinión pública hasta los pesos y contrapesos que dan cuenta de cómo el poder estatal es factible sujetarlo a frenos constitucionales.

El levitan sin regulaciones democráticas es una "máquina" que, una vez desbordada, es difícil contenerla para evitar que ocasione daño a las libertades civiles y políticas. Los arreglos institucionales entre la sociedad y el Estado deben ser la constante en momentos que las condiciones de vida ingresan a situaciones de contingencia y riesgo. Ello implica que los poderes del Estado de derecho deben ceñirse en todo momento a la normas constitucionales y legales para que sea confiable y legítimo. En el futuro habrán de sobrevenir otras crisis y pandemias y con ello los Estados como organización política de la sociedad, no deben tener carta sin restricciones para llevar a cabo el ejercicio del gobierno.

Desafío para las ciencias sociales

El 2020 es el inicio de otra etapa en el desarrollo de la sociedad y la economía de mercado. El siglo XXI se caracteriza por el desenvolvimiento de acontecimientos y problemas que han modificado de manera significativa los patrones de vida de las personas, los gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad. Esto implica para las ciencias sociales otras condiciones, procesos y tendencias que deberán trabajar como objetos de estudio con el auxilio de los métodos de investigación y con hipótesis causales "Mi argumento es que todas las explicaciones son causales. Explicar un fenómeno (*explanandum*) es citar un fenómeno anterior (el explanans) qu lo ha causado. Al abogar por la explicación causal, no pretendo excluir la posibilidad de una explicación intencional del comportamiento" (Elster,2010:23).

Aunque la nueva realidad que las ciencias sociales habrán de abordar y explicar se sitúa en su fase de inicio, la suma de acontecimientos, conductas, interacciones, interdependencias, así como los nuevos desarrollos en la vida productiva y social, darán la pauta para trabajar desde ahora en fase de análisis exploratorio con elementos factuales que se forman a partir de conductas, costos, nuevos desarrollos, oportunidades, procesos, restricciones y sobre todo, en nuevas condiciones de vida producto de las interacciones de los actores sociales, económicos y políticos, para luego ser construidos en problemas de estudio "La principal tarea de las ciencias sociales es explicar los fenómenos sociales. No es la única sino las más importante, la tarea a la cual las demás están subordinadas o de la cual dependen. El tipo básico de *explanandum* es un suceso. Explicarlo es dar razón de por qué sucedió, mencionando como causa un suceso anterior" (Elster, 2010:25).

En este sentido, las ciencias sociales habrán de estimular además de los análisis del presente, los trabajos de prospectiva para identificar con mayores recursos heurísticos, cómo el futuro es parte del presente, no tanto el sitio a donde se debe llegar. En este caso, la producción de las ideas para formar sistemas cognoscitivos, disciplinarios y normativos en razón de las nuevas realidades, es la clave para configurar un ambiente que permita con preguntas de investigación e hipótesis más causales y heurísticas, abonar en el tratamiento de una realidad que, como la pandemia del coronavirus, tiene carácter novedoso, a partir de los mecanismos que lo han generado como pandemia letal "A grandes rasgos, los mecanismos son *patrones causales de aparición frecuentes y fáciles de reconocer que se ponen en funcionamiento en condiciones generalmente desconocidas o con consecuencias indeterminadas*. Nos permiten explicar, pero no predecir" (Elster, 2010:52).

Por primera vez en la historia contemporánea, los sistemas políticos y económicos estructuran condiciones de vida a partir de una pandemia, así como los impactos negativos que tienen con el desarrollo de la economía de mercado. La suspensión casi en su totalidad de las actividades sociales, productivas y económicas, establece un hito en el modo en que la sociedad y la economía de mercado resienten los efectos dañinos del coronavirus. Un problema sanitario que provoca daños estructurales, exige que los

gobiernos y las sociedades adopten medidas restrictivas con efecto desfavorable para la vida privada, social y pública, dando lugar una recesión mundial que provoca la pérdida de riqueza, ya que la formación y expansión del capital se encuentren en situación de declive. Además, desde el ángulo social, los patrones de vida que se han adoptado tampoco son convencionales, sino inéditos por conjugar, sobre todo, el ejercicio de la libertad civil con sistemas de normas que establecen restricciones para la movilidad de las personas, invocando requisitos médicos a cumplir. Vivir con restricciones a la libertad para proteger la vida y salud de las personas, implica restringir la movilidad individual y social, asumir la sana distancia social, utilizar las redes tecnológicas para desarrollar actividades laborales desde el hogar, disminuir el número de personas en actos públicos en los centros comerciales, de diversión y recreación, cumplir horarios de trabajo desde la vida doméstica, rotar al personal para asegurar guardias en los centros de trabajo, adoptar medidas para que el abasto de alimentos no sea masivo en los centros comerciales, aplicar medidas de seguridad sanitaria en los lugares de trabajo, abrir de modo gradual la vuelta a las actividades productivas, utilizar medidas sanitarias en el transporte público aéreo, marítimo y terrestre, aplicar medidas sanitarias en bares, gimnasios, estadios, peluquerías, restaurantes, teatros entre otros, da cuenta que es necesario controlar el acceso numeroso de las personas a esos lugares para evitar mayores contagios.

El confort de la sociedad contemporánea se ha modificado sustancialmente en cuanto a expectativas, conductas, decisiones y acciones. La vida individual y social tiene más normas restrictivas y de ese modo habrá que investigar la relación causal de las nuevas conductas y las restricciones públicas "Las restricciones fijan los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones prescritas en la ley y en las convenciones" (Ayala,1999;76). Las restricciones son ajustes no son ajustes menores en la vida cotidiana, sino que forman parte de patrones de conducta que tiene una nueva faceta en cuanto a beneficios y costos. El confort tenido hasta diciembre de 2019 en el mundo social y productivo, es ahora un ambiente de contagio y riesgos letales que habrán de gobernarse para restituir de modo gradual la productividad en la economía de mercado y así contribuir a que ésta, restituya su mejor desempeño. La vida humana es el valor más importe a preservar en las nuevas condiciones que la sociedad

enfrenta. Todo ello obliga a pensar en términos de política pública entendida como una forma de intervención de la autoridad en la vida comunitaria para erradicar riesgos y vulnerabilidades letales. Implica a la vez, que las ciencias sociales tendrán que ser más abiertas e interactivas ante condiciones de vida inéditas**,** provocadas por un enemigo letal como el COVID-19, dado que no es visible y estremece al mundo mediante costos e impactos onerosos y destructivos.

Es importante tener en cuenta que el COVID-19 es un virus que tiene las implicaciones siguientes que da oportunidad para puntualizar cómo de su hábitat natural ha transmutado a la vida humana, a través de costumbres seguidas por parte de la conducta humana y que es importante considerar para fines de las reglas sanitarias que, como política pública, tendrán que aplicarse para evitar mayor daño mediante contagios provocados por decisiones humanas, fincadas en hábitos y costumbres. En este caso, el COVID-19 "Es un virus que no dialoga. Es sordo. Cumple lo que es: un virus. Su trabajo no es matar seres humanos. Convivía en paz en las entrañas de los murciélagos y pargolines. De ahí saltaron a nuestra especio no por *mutuo propio***.** Abandonaron su hábitat natural por ciertas actividades humanas, muchas de ellas costumbres milenarias: comer carne de pargolin y usar sus escamas como fuente medicinal es costumbre asiática. Las costumbres forman parte del modus vivendi" (Kraus, 2020).

Sin duda, la conducta humana debe analizarse no sólo con base en las reglas formales de convivencia, sino en el análisis de preferencias individuales que dan entrada al surgimiento de pandemias que, como el COVID-19, son producto de sistemas de vida basados en costumbres que rompen el habita natural de los virus y propician que los contagios lleguen prácticamente, en este caso, a todo el mundo. Ante esta nueva condición de vida, las ciencias sociales deben unir capacidades, inteligencia y saberes para interactuar con mayor frecuencia, explorando opciones de política pública no convencionales, sino que, con investigaciones novedosas, diseñen programas gubernamentales que no sean únicamente reactivos, sino preventivos en el corto, mediano y largo plazo. El desarrollo de nuevas políticas públicas tiene como exigencia realidades inéditas, patrones de conducta restrictivos, el desarrollo del trabajo con el uso intensivo de la tecnología. Se

requiere para ello, nuevas normas regulatorias, más políticas distributivas y mejores capacidades de gestión pública para cumplirlas. La categorización de problemas novedosos implica ("…su no cronicidad o su no reiteración), o la urgencia del problema (que habitualmente facilita la apertura de una "ventana de oportunidad") se han considerado extremadamente relevantes a la hora de evaluar las probabilidades de que un tema o conflicto social pudiera acabar incorporándose a la agenda pública y acabará desencadenando una política pública" (Subirats, 2012:21).

Las ciencias sociales, desde la caída del Muro de Berlín en 1989, viven una sacudida de fondo, dado que los sistemas de pensamiento que habían producido y estructurado en escala de productividad y escala, pertenecían al tiempo y espacio de la sociedad moderna. La post-modernidad ha obligado ingresar al trabajo continuo de pensarlas y repensarlas por parte de la comunidades académicas y profesionales. Hoy, ante un factor negativo que tiene su origen en las ciencias médicas, es urgente que las ciencias sociales construyan puentes de comunicación y colaboración para diseñar de manera conjunta, agendas de trabajo tanto interdisciplinarias como transdisciplinarias para acceder al tratamiento de la complejidad, con base en un mejor equipamiento conceptual, metodológico y empírico "La complejidad está estrechamente ligada a la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad" (Ander-Egg,2001:97). Una lección de la crisis sanitaria actual, consiste en destacar que las políticas públicas tienen dos facetas importantes: una, son "Las ciencias de políticas de la democracia" por qué "Es bastante factible considerar que el enfoque de políticas logre incorporar una serie de ciencias "especiales" al campo general de las ciencias sociales, de la misma manera que el deseo de curar sirvió para desarrollar una ciencia de la medicina distinta, aunque vinculada a la biología" (Lasswell, 1951-1992:93). Otra visión más contemporánea, es que son ciencias de la vida productiva y social encaminadas a lograr que la sociedad tenga las capacidades propias que, combinadas con las del gobierno, contribuyan a superar los contratiempos y vulnerabilidades que emergen en la vida colectiva. Bajo éste planteamiento de valor a considerar por parte de la sociedad y la autoridad pública, es fundamental que sean el campo de estudio para lograr una convergencia con mayor intensidad y rigor de las ciencias sociales para encontrar respuestas más audaces y eficaces que permitan

encarar el desafío de los problemas públicos, diseñando soluciones creativas y estratégicas con sentido de policasualidad, porque "Difícilmente existe (por no decir que es imposible) un problema social que podemos explicar por una sola causa" (Ader-Egg,2001:98).

Las ciencias sociales aportan conocimiento básico y aplicado en favor de la vida social y los sistemas políticos, a efecto de que su calidad institucional en las democracias sea más eficiente. En una óptica de política pública con trabajo fino, coherente y riguroso, han de contribuir a gobernar las crisis de la sociedad con aportaciones novedosas que permitan que las estrategias colectivas sean más eficaces para encarar realidades inéditas. Disponen de sistemas de conocimiento para averiguar, incursionar, explorar y problematizar nuevos desarrollos a partir de construir los esquemas, las formulaciones y las cosmovisiones que demandan la realidad presente y futura. En este caso, las ciencias sociales deben centrar su fortaleza cognoscitiva en una nueva epistemología social "El objetivo de la epistemología social es explorar una noción de conocimiento que, a diferencia de la epistemología tradicional centrada en el sujeto individual, concibe la dimensión social como la fuente de mediación de sujetos que producen conocimiento. Para cualquier científico social está afirmación resulta una obviedad. No obstante, la epistemología social busca erigirse como proyecto que evalúa la producción de conocimiento que acontece bajo circunstancias sociales y, en ese sentido, su proyecto se distingue de las descripciones empíricas que abordan la generación colectiva de conocimiento" (Gómez, 2019:184).

Las ciencias sociales al categorizar las crisis como el final de etapas de vida, con la caída irreversible de sistemas productivos que no dan más, así como su inviabilidad para retornar a la condición de vida que se tenían antes de su declive insalvable y al mismo tiempo visualizar los nuevos procesos de cambio sustentados en las energías que impulsarán la innovación y transformación tanto en la sociedad como la economía de mercado, tienen que hacer aportaciones novedosas para dar tratamiento a problemas que desafían la vida en asociación.

Las ciencias sociales no son estatuas de sal. Son campos de estudio abiertos a la inteligencia colectiva. Al debate, la deliberación, el análisis y la construcción de argumentos para no sólo interpretar problemas, sino para incidir en la transformación productiva de la sociedad, el Estado, el mercado y la vida comunitaria. Tienen la ventaja institucional para interactuar más con la sociedad y la vida productiva. Ello significa que trascienden el conocimiento retórico para hacer propuestas específicas de política pública. Son campos de estudio que deben incorporar los temas de protección a las personas en los diversos los órdenes de la vida asociada.

Lo que concierne a la salud pública, las reglas sanitarias, los programas de vacunación, la investigación de frontera para descubrir nuevas vacunas, la agenda de compromisos entre lo privado, lo público y lo social, la calidad de vida, las tecnologías sociales, las redes digitales, la participación colaborativa, el rediseño de los sistemas de salud pública, el impacto de las asociaciones público-privadas en la vida social y productiva, el mercado de las medicinas, el rol de las farmacéuticas, los laboratorios, la invención de vacunas, el control de las pandemias, la articulación de programas de investigación, la coproducción de políticas públicas, la profesionalización de los cuerpos de salud pública y la enseñanza en las aulas de temas relacionados con las epidemias y las pandemias, dan oportunidad para que las ciencias sociales amplíen su horizonte de con la producción y sistematización del conocimiento novedoso.

Al respecto, es importante formar programas de investigación "El programa consiste en reglas metodológicas: algunas nos dicen las rutas e la investigación que deben ser evitadas (*heurística negativa)*, y otras, los caminos que deben seguirse" (Lakatos,2010:65) para articular las áreas de economía, derecho, gobierno, sociedad y salud pública desde un enfoque de política pública, y así abrir la oportunidad para que la sociedad y el Estado tengan referentes científicos, teóricos, metodológico y empíricos que permitan producir el conocimiento que habrá de llenar los vacíos actuales que limitan la efectividad de los programas gubernamentales. También desde esta perspectiva, los programas gubernamentales estarían orientados a influir en lo sucesivo en que concierne a los planes y programas de estudio desde la licenciatura hasta el posgrado.

En otro orden de ideas, el conocimiento especializado y coherente es indispensable para que las ciencias sociales contribuyan significativamente a multiplicar y especificar los objetos de estudio que necesitan tratamiento interdisciplinario y transdisciplinario. La crisis del COVID-19 obliga a revisar lo que hace falta para que los sistemas de salud pública no vuelvan a incurrir en fallas de previsión que han dificultado las respuestas oportunas desde las áreas de la decisión gubernamental. La crisis del COVID-19 obliga a pensar que las pandemias no sólo tienen aspectos médicos y sanitarios, sino que implican realidades sociales, económicas, políticas y culturales en dimensiones complejas. De facto, la sociedad y el Estado han sido afectados por la crisis médica y sanitaria, motivo por el cual, hay que ampliar la focalización de las consecuencias que lastiman la vida de las personas y las agrupaciones de la sociedad, hasta llegar a los rendimientos decrecientes en términos de productividad y movilidad que no se han logrado frenar.

Las ciencias sociales ante un panorama caracterizado por la crisis de los sistemas sociales, económicos y políticos deben contribuir a rehabilitar la gobernabilidad y la gobernanza de éstos, con aportaciones sustanciales en temas de investigación inédita. De este modo, se daría paso al conocimiento novedoso que es urgente generar para tener más opciones de respuesta y así las políticas públicas sean más eficaces.

Mejoramiento de la capacidad directiva

No menos importante en el itinerario de las ciencias sociales es destacar que los gobiernos deben tener mejores capacidades directivas para nutrir mejor las decisiones del Estado de derecho, entendido del modo siguiente: "El Estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos" (Valadés,2004:18-19).

Con la crisis del COVID-19 los Estados han desplegado actividades múltiples para enfrentar y desactivar la pandemia. Han invertido recursos cuantiosos para salvar la

vida de las personas. Han reconvertido hospitales fuera de las instalaciones médicas. Han coordinado la atención del personal médico en largas y estresantes horas de trabajo. Han adquirido toneladas de insumos médicos. Han multiplicado las jornadas de trabajo para no ser rebasados por la demanda de pacientes. Han monitoreado la recuperación de las personas que logran salvar la vida. Han respondido con lo disponible a la pandemia.

Una lección de la crisis del COVID-19 consiste en que los sistemas de capacidad publica deben ser objeto de procesos de reforma institucional y organizacional para que respondan con mejores capacidades de gestión pública tanto en ésta como otras pandemias que la sociedad habrá de afrontar. Es urgente que los sistemas de salud pública sean diagnosticados para llevar a cabo los cambios que requieren en temas como la centralidad de las decisiones, los procesos de descentralización, la valoración de los costos administrativos, la cuantía de los costos de transacción, la mejora regulatoria, la simplificación administrativa, las líneas de mando, los tramos de control, los sistemas de información, la calidad en el diseño e implementación de las políticas públicas, el trabajo de gabinete, los procesos institucionales de las políticas públicas y las decisiones, las decisiones sobre contingencias, crisis, devastación y reconstrucción, las áreas de investigación, la pericia de los cuadros de operación, la profesionalización del personal administrativo, la formación del personal médico, los sistemas de logística que se utilizan, la disponibilidad de los recursos financieros, así como el modo de cumplir los objetivos y metas de política pública.

En este sentido, un tema de importancia central en los procesos de la salud pública refiere a la capacidad directiva. Ésta desempeña un rol creciente y relevante en lo que corresponde a la conducción, coordinación, implementación y evaluación de las políticas públicas. La conducción de las instituciones públicas es factor determinante para cumplir los objetivos y metas de política pública con base en agendas, calendarios y compromisos. En los procesos de conducción descansan las rutas, los caminos a seguir y los puntos de llegada, conjugando capital humano y recursos disponibles, conectados con el deber ser de las cosas incluido en planes, políticas y programas, así como

el logro de propósitos en el mundo de lo fáctico. La conducción de las instituciones se encarga de coordinar e incentivar los equipos y grupos de trabajo. Diseña también, las relaciones interinstitucionales que permiten la interacción de los órganos, los ámbitos de decisión, así como la responsabilidad para cumplir los objetivos autorizados. Diseña a la vez, las relaciones interorganizacionales que facilitan el cumplimiento de las relaciones intergubernamentales.

Lo relacionado con la funcionalidad de las instituciones es tarea de los responsables de los centros de dirección. Descansa en ellos la tarea del trabajo cooperativo, coordinado y articulado. Descansa en ellos, el trabajo de pensar estrategias, planes de largo plazo, la identificación de obstáculos, la elección de respuestas, la propuesta de estudios sobre prospectiva, monitorear la implementación de las políticas públicas, tomar decisiones continuas, asumir el costo de las mismas, hacer trabajo de consulta, presidir reuniones de coordinación, asignar tiempos y recursos para las políticas públicas. En tiempos de incertidumbre y turbulencia creciente, la capacidad directiva tiene el compromiso de ser más eficaz. Por tanto, es importante cuidar los aspectos medulares que la integran a favor de las instituciones y optar porque los responsables sean objeto de sistemas de monitoreo y evaluación ordinarios para medir la calidad del desempeño.

El cuidado por las habilidades y pericias directivas es consustancial a su grado de eficacia. Es tema de primer orden para el desarrollo eficaz de las instituciones públicas, porque refieren a las capacidades que deben acreditarse en los niveles de previsión y contingencia. Implica que la racionalidad que logran tiene aristas que incluyen lo procedimental, lo estratégico, lo visionario y lo operacional.

Lo procedimental es relativo al dominio de las rutinas que caracterizan el funcionamiento de las organizaciones para que sean eficientes y estables.

Lo estratégico alude a que el trabajo directivo implica más que la rutina y se sitúa en la elaboración de escenarios posibles y factibles que pueden presentarse en la ruta de las instituciones.

Lo visionario se relaciona con el diseño del futuro a partir de tendencias del presente y así preparar las respuestas idóneas ante los desafíos por venir.

Lo operacional consiste en identificar los detalles de las actividades y operaciones que hacen posible la funcionalidad de las políticas públicas a la manera de mecanismos secuenciados para generar los resultados esperados.

De este modo, la capacidad directiva tiene que valorarse como punto toral del quehacer de las instituciones y no entenderla únicamente como un puesto de cúpula que coordina esfuerzos, movilizando recursos "La actividad de Dirección consiste, en primer lugar, en establecer y preservar los valores y principios de la organización, definir su sentido de dirección, intencionalidad, finalidad, su misión y visión y, en consecuencia, los objetivos, metas y futuros preferidos que materializan la misión e intencionalidad de la organización en un tiempo específico y en situaciones específicas, otorgan significado tanto a la organización en su conjunto como a los miembros que trabajan en ella y motivan las acciones de los gerentes y operadores" (Aguilar, 2019:52).

La capacidad directiva debe generar trabajo de calidad, así como propuestas realistas y pragmáticas aun en medio de problemas inesperados. Saber manipular situaciones y problemas es tarea central de la capacidad directiva, dado que exige inventiva y ubicación nítida para acomodar y utilizar "las tuercas y los tornillos" que apoyan el funcionamiento de las propias instituciones. La capacidad directiva en una idea de metáfora consiste en "timonear" las instituciones con base en el diseño que las fabrica "El verbo timonear significa poseer sofisticados sensores para detectar información crítica e instrumental y profesionales para sistematizar la información" (Ramió,2017: 157). Esto implica que se debe privilegiar que el diseño institucional y los procesos de implementación de las políticas públicas sean coherentes, consecuentes y eficaces a partir de datos abiertos y sistemas de información que permitan dotarlas de mejores recursos con la intervención de la calidad directiva de los gobiernos. Si las instituciones son la combinación de funcionalidad, equilibrio, estabilidad, desarrollo y longevidad, con base en ésta lógica deben ser conducidas para cumplir la orientación que las justifica con apego a las normas que formalizan su existencia.

La capacidad directiva, por ese motivo, debe redoblar su importancia en el quehacer institucional para que la conducción y eficacia la comprometen con la obtención de resultados públicos. La capacidad directiva es un activo a cuidar y multiplicar dado que implica que también desarrolla tareas de gobierno vinculadas a las tareas de conducción, coordinación, control y evaluación de políticas públicas. La capacidad directiva implica, además, le logro de la excelencia en el trabajo técnico y acreditar habilidades para convertir los conflictos en sistemas de cooperación para lograr el desarrollo balanceado en la vida institucional, social y productiva. Se requiere para ello comprender que "Los actores de la entidad son las unidades operativas diferentes (direcciones, departamentos, áreas) con funciones diferentes y son personal con diferentes roles, posiciones y competencias. Las unidades de la entidad pueden trabajar en forma alineada y coherente con los objetivos marcados, coordinar sus acciones, coordinarse y cooperar entre sí" (Aguilar, 2019:54).

En otra faceta de la calidad directiva, se debe focalizar que el manejo del conflicto es latente en las instituciones, motivo por el cual, la alerta para captarlo y procesarlo representa para la capacidad directiva, una condición a cumplir con sentido estratégico lograr que el desempeño a conseguir sea más fructífero. El manejo del conflicto se caracteriza por la existencia de discrepancias irresolubles, tensiones sin respuesta, falta de cooperación debido a fricciones y por la disputa de posiciones para acomodar intereses y expectativas en el orden institucional. En este caso, el manejo del conflicto requiere por parte de la capacidad directiva, trato eficaz para gobernarlo-disciplinarlo con soluciones que permitan hacer a un lado los escollos que frenan la vida de las instituciones, utilizando medidas de contención y arreglo que permitan dejar atrás los contratiempos que se generan con el mismo. Si el curso de los conflictos no recibe atención y respuesta efectiva para remover escollos, no será factible que las instituciones consigan salir adelante.

La capacidad directiva, como activo medular en la vida institucional, tiene que ser adaptativa, innovadora, versátil y eficaz para que el gobierno del orden establecido cumpla los objetivos y metas de política pública con apego al diseño que la justifica.

Esto significa que si la capacidad directiva no logra tener éxito a pesar de las crisis y altibajos que encuentre en el camino, su desempeño será limitado y en consecuencia, no estará a la altura de los desafíos que debe encarar, propiciando con ello, pérdida de prestigio y legitimidad.

Es fundamental precisar que en los tiempos actuales y de cara al futuro en la vida de los Estados de derecho contemporáneos, el lugar relevante que ocupa la capacidad directiva "La cuestión no se centra hoy en la indiscutible superioridad axiológica y política del régimen democrático liberal sobre los demás regímenes, sino en la capacidad (financiera, informativa, cognoscitiva, técnica) de los gobiernos democráticos para dirigir a la sociedad. La cuestión se ha desplazado de la legitimidad política del gobierno hacia la eficacia directiva del gobierno legítimo" (Aguilar, 2020).

La capacidad directiva es el núcleo en el cual descansa el desempeño de las instituciones, así como el rumbo que toma para cumplir los fines que tienen asignados. Es el núcleo del cual depende el rumbo de las instituciones con base en la formación técnica, el trabajo analítico, los ejercicios de medición, la utilización de herramientas que producen resultados e impactos, el análisis y la interpretación de los datos, el aprovechamiento de la información, la elaboración de opciones de política pública, el aprovechamiento inteligente de los recursos escasos, la orientación de los procesos de implementación de políticas y programas, la elaboración de escenarios, la fundamentación de la toma de las decisiones, asegurar que el trabajo en equipo se consolide, abrir espacios para deliberar y sustentar mejor las decisiones, estudiar las oportunidades y restricciones para obrar en consecuencia, coordinar equipos de trabajo, conducir las relaciones de trabajo con otras áreas e instituciones, definir la agenda de compromisos, negociar acuerdos, recursos y formas de hacer las cosas, conjugar autoridad con relaciones formales e informales, identificar que las instituciones son espacios para producir soluciones a cada momento, orientar el establecimiento de sistemas de medición y evaluación del desempeño, integrar equipos de trabajo para elaborar opciones no convencionales de trabajo, mejorar los canales de comunicación tanto verticales como horizontales, hacer trabajo estratégico para consolidar la razón de ser de las instituciones.

La capacidad directiva debe ser foco de atención manera específica por parte de la ciencia de la administración pública. Ésta, sin caer en pretensiones de autarquía cognoscitiva, debe auxiliarse de campos de estudio que refieren al análisis de las instituciones, las organizaciones, la relación *principal-agente*, la gestión del conocimiento y el análisis costo-beneficio para elegir las políticas públicas sobre la base de la justificación y la factibilidad para aprovechar los sistemas de conocimiento causal que las sustentan y así configurar propuestas innovadoras para que el tema de la capacidad directiva sea cultivado de modo sistemático.

Lo relacionado con el diseño de las políticas públicas y las estrategias de la acción gubernamental debe tener apoyo en la ciencia de la administración pública con un enfoque que enfatice el abordaje y tratamiento de las crisis, las contingencias, el caos las turbulencias, las rupturas y la reconstrucción de los sistemas sociales y productivos. Éstas categorías deberán trabajarse más con un enfoque renovador e innovador en la ciencia de la administración pública para que tenga una interacción más constructiva con las demás ciencias sociales.

Se requiere en este sentido, que la ciencia de la administración pública inmersa en el mundo de la globalidad, realice más trabajo empírico, que intensifique la aplicación de técnicas y tecnologías para hacer pruebas y así elaborar las evidencias que convaliden las hipótesis casuales, que trabaje con más datos duros, a fin de que lo fáctico sea punto cardinal para avanzar más allá del conocimiento normativo y prescriptivo. Si la ciencia de la administración pública llegase a conjugar con mayor eficacia las formulaciones teóricas, analíticas, cuantitativas y comprensivas con el conocimiento fáctico, tendrá mejores recursos heurísticos para trabajar en favor de la calidad directiva de las instituciones gubernamentales. El tema de la capacidad directiva en los gobiernos contemporáneos es insoslayable para generar mejores condiciones de vida en los Estados, potenciando sustancialmente que la sociedad contemporánea logre unir el progreso con el bienestar individual y social. En tiempos de la gobernanza pública, las instituciones de gobierno tienen condiciones más interactivas para vislumbrar su funcionamiento y que dan cuenta de cómo las sociedades abiertas, informadas,

críticas y propositivas tienen interés por hacer efectiva la participación colaborativa. Esto significa que la capacidad directiva no debe entenderse en la visión de los "gobiernos grandes" ni los "Estados omnipotentes", sino de gobiernos coordinadores, reguladores y coproductores de política pública. Respecto al Estado, no deber ser sobredimensionado, ni con sobrecarga de compromisos que conlleven al quebranto de las finanzas públicas, sino que disponga de una mejor capacidad directiva para que tenga la visión de aprovechar estratégicamente la inteligencia colectiva de la sociedad, los mercados y los ciudadanos en la solución de los problemas públicos.

Respecto a la administración pública como institución del Estado de derecho, es fundamental dotarla de mejores capacidades de respuesta sobre la base de la innovación, la utilización de redes tecnológicas y la mayor interacción con el público ciudadano. De igual modo que se re-estructuren con sentido estratégico la necesaria centralidad con los procesos de descentralización. Que la mejora regulatoria sea más ágil y efectiva para evitar el desinterés por invertir cuando los agentes productivos advierten que las normas son diques y nudos que frenan la utilización fluida del capital en las actividades productivas.

Que se elimine de su ser organizacional la práctica bizantina de los trámites que provocan el aumento de los costos de transacción porque con ello se rompe el atractivo de invertir ante el encarecimiento que ocasionan los procesos lentos del quehacer administrativo. Que enfatice más en la profesionalización del personal público, a fin de que sea experto no sólo en rutinas, sino en los procesos de innovación. Que incursione más por el trabajo de prospectiva para dilucidar cómo se avecina el futuro a partir de las tendencias del presente. Que mejore los sistemas de prevención para evitar respuestas lentas y rezagadas ante las contingencias.

Que la administración pública contemporánea disponga de sistemas de dirección pública dotados con los medios más efectivos para que cumplan exitosamente sus tareas. Que se revisen en sus estructuras y órganos, los tramos de control para evitar la jerarquía excesiva y que se desactiven los procesos que combinan formalismo con

lentitud. Que se incentive al personal de operación para que sea más comprometido con el cumplimiento de las políticas públicas y así evitar que las asuma como parte de un quehacer más ceñido a las rutinas por cumplir, descuidando la formación del valor público. Que multiplique la atención en los sistemas destinados a la implementación de política pública, y de ese modo romper el sofisma que "afirma" que su diseño implica *per se* es la solución más adecuada para responder a las aristas más desafiantes de los problemas públicos, como si fuesen mecánicos los procesos orientados a convertir las decisiones en acciones.

Que la formación de directivos públicos en la administración pública tenga el rango de mayor importancia para ordenar y mejorar los sistemas de gestión pública sobre la base de su operación, la toma de las decisiones, la mejor sustentación de las decisiones, privilegiar la preparación técnica, disponer de mejores bases de datos para el estudio, análisis e interpretación de los problemas, acentuar la preparación de los servidores públicos no sólo para ambientes de certidumbre, sino también de incertidumbre.

Balance analítico

Las ciencias sociales se desarrollan en los marcos de crisis y cambios recurrentes que exigen que los sistemas de conocimiento sean pensados, repensados y revisados a la luz de los acontecimientos susceptibles de trabajar como problemas y soluciones. La realidad, entendida como la suma de problemas que se elaboran hasta encontrar las soluciones apropiadas para superar restricciones y contratiempos, da cuenta de la complejidad que distingue la vida asociada a partir de las interacciones recurrentes. En este caso, la crisis provocada por el COVID-19 cimbra las instituciones, los gabinetes para tomar decisiones públicas, los consejos de administración de las empresas; impacta a las personas, las familias, los grupos civiles, las asociaciones, las corporaciones, los colegios, los centros de enseñanza, los centros de investigación, en suma, a todas las organizaciones de la sociedad y el Estado, debido a que altera su modo de vida habitual, al tener que adaptarse a otro que se caracteriza por salir de manera transitoria de la vida para ceñirse más a la vida privada. Se trata de una crisis sin antecedentes desastrosos y letales que exige tratamiento novedoso para salir avante de los impactos y consecuencias que ha ocasionado.

Es una crisis que, desde las ciencias sociales, es necesario reflexionar a fondo para identificar las relaciones causales que la provocaron y con la evidencia correspondiente, definir estrategias de actuación que sumen la vida privada, pública y social a la manera de sistemas de cooperación en escala creciente. Ningún sector de la comunidad civil y política puede por sí sólo superarla. En este sentido, las ciencias sociales deben aportar opciones epistemológicas, conceptuales, metodológicas y empíricas no convencionales para incursionar por la nueva etapa de vida que el mundo encara. Indagar con enfoques interindisciplinarios y transindisciplinarios innovadores las causas, procesos y tendencias del COVID-19, es desafío para enfrentar con herramienta analítica que permita identificar porqué una crisis de esa magnitud, ha modificado los patrones de la vida individual, familiar y colectiva y al mismo tiempo provoca que la economía de mercado resienta de modo estructural la disminución de sus actividades, operaciones e intercambios que llevan a las empresas y los negocios al borde de la quiebra.

No menos impactante ha sido la crisis en la vida de los Estados al comprometerlos a erogar gastos no previstos para contenerla, cargando sobre las finanzas públicas los compromisos para salvar la salud de las personas y las unidades empresariales. La crisis del COVID-19 no admite tratamiento ordinario en lo sanitario ni en lo económico. Menos para la vida social y política. Están en juego puntos clave como las libertades civiles y políticas para vivir, por ejemplo, con restricciones por mandato de las políticas públicas encaminadas a salvar la vida de las personas.

La distancia razonable y social entre las personas es otra faceta a estudiar y categorizar como problema de estudio. No generar aglomeraciones en las actividades que corresponden al espacio público, es otra veta para el análisis. Cómo volver gradualmente a la vida productiva, es objeto de estudio a considerar porque implica el diseño de planes y políticas que deben conjugar oportunidades, seguridad, protección y restricciones. Cómo debe ser y cómo será las nuevas relaciones de la sociedad con el Estado en la etapa de la post-pandemia, es punto toral para fines de legislación, regulación y adopción de nuevas políticas públicas. Todos estos puntos, más otros que vayan surgiendo en el tránsito de la crisis a la nueva normalidad en

medio de restricciones, son temas y problemas a indagar para que las ciencias sociales registren en sus agendas de trabajo.

Las ciencias sociales tienen ante sí, una nueva realidad con facetas que combinan elementos no convencionales que deben analizarse, debido a los costos, oportunidades, ventajas y restricciones a valorar para focalizar los patrones de vida en la etapa del post-Covid19. Después de una crisis no es factible que las personas y grupos retornen a la situación anterior que vivían como si fuesen ciclos de vida que susceptibles de restituir bajo la "influencia" del voluntarismo. En un sentido progresivo, las crisis son liberación de energías y procesos para incursionar por nuevos derroteros que reclaman decisiones de la autoridad, cooperación social, sistemas de gestión pública más inteligentes y eficaces, nuevas políticas públicas; en suma, nuevas reglas del juego para estructurar y moldear la convivencia de cara al futuro.

El orden jurídico, político, social, económico, laboral y tecnológico no puede quedar impávido, sino que debe ser objeto de innovación y reformas para que sea funcional y eficaz. No es algo insignificante una crisis, tampoco las consecuencias que desencadena. Implica tomar conciencia de lo que significa alterar modos de vida que se caracterizan por su regularidad y estabilidad, para ingresar a zona de incertidumbre y cambio que se deben racionalizar con instrumentos de gobierno. De los costos que provoca y las oportunidades que se tienen para obrar en consecuencia, depende en buena medida la racionalización de las crisis. El modo en que es comprendida con las herramientas conceptuales y metodológicas, definirá el tipo de soluciones que habrán de diseñarse para dejar atrás los contratiempos que provoca la pandemia del COVID-19. Por tanto, las ciencias sociales deben orientarse a formar más y mejores grupos interdisciplinarios y transdisciplinarios para que trabajen en la etapa de la postpandemia con agendas que incluyan los nuevos patrones de la vida social, económica, política, laboral, tecnológica y cultural. Sin duda, uno de los campos a trabajar con más detalles es el referente a las instituciones, entendidas como sistemas normativos que moldean las vidas de las personas y las colectividades.

Las reglas constitucionales, legales y reglamentarias tienen que adaptarse a la nueva evolución de las sociedades. Deben convertirse en reglas del juego efectivas para la etapa de la post-pandemia. Nuevos hechos, problemas y soluciones son la pauta para configurar las reformas que necesitan la sociedad, los mercados y los Estado de derecho en favor de los ciudadanos. En este caso, lo universal de la crisis del COVID-19 debe especificarse a las sociedades y los gobiernos con base en sus condiciones, coyunturas y oportunidades de vida. No hay un patrón universal inexorable a seguir para solucionar los estragos de la crisis. En todo caso, lo específico de las realidades geopolíticas de cada país, son la pista para configurar los medios y recursos para procesar los desafíos de la post-pandemia.

Un capítulo necesario en el cultivo de las ciencias sociales, con particular atención por parte de la ciencia de la administración pública para que sea más efectiva y productiva, alude a la calidad directiva que los gobiernos deben institucionalizar para fortalecer la eficacia de los Estados, a partir de aprovechar la ciencia y la tecnología y dar paso así, a nuevas epistemologías aplicadas, productivas y eficaces que es urgente cultivar para mejorar los medios de la dirección estatal y administrativa. La calidad directiva es piedra angular para que las sociedades, mediante incentivos, capacidades y apoyos puedan desarrollarse con la eficacia del poder público y lograr así, restituir procesos y condiciones de vida que habrán de sucederse en la etapa de la post-pandemia. Esto significa que los nuevos rumbos de la sociedad y el Estado es un asunto de la hoja de ruta a seguir y cumplir en un ambiente de secuelas no previstas con detalle y de creciente escasez con los recursos públicos. La calidad directiva, es para este fin, elemento de primer orden para que los Estados, en combinación con la sociedad, establezcan en un ejercicio de gobernanza pública, los valores, principios, objetivos y metas de política pública que se necesitan para mejorar la funcionalidad del orden establecido y encarar así, los desafíos que impone la vida contemporánea.

La calidad directiva es asunto estratégico para fijar la ruta de la sociedad y el Estado de derecho en la post-pandemia, la cual será cuesta arriba, dado que no se vislumbran aún, las sendas que deberán recorrerse con menos incertidumbre y por tanto, con mayor certeza. Lo relacionado con la eficacia de las Administraciones públicas es tema de

Estado para disponer de sistemas de gestión pública adaptivos, ágiles, transversales, multifuncionales e innovadores con capacidad para responder tanto en la regularidad de lo cotidiano, pero también en las condiciones imprevistas, caóticas, inestables, así como en situaciones de contingencia, cada vez más recurrentes. La tarea más difícil, una vez superada la etapa crítica y devastadora de la pandemia del COVID-19, consistirá en reconstruir el tejido social, lograr que las economías vuelvan a ser prósperas, aprender a vivir con restricciones, cumplir con ejemplar obediencia ciudadana las reglas sanitarias, obedecer los nuevos códigos de la convivencia social y productiva e incursionar por nuevos patrones de vida que se configuran desde ahora. Todo ello reclama calidad y eficacia directiva, dado que se refiere al modo de conducir, convocar, coordinar e incentivar a las personas y colectividades para que acepten las nuevas reglas del juego-instituciones- y así garantizar una convivencia armónica que tendrá desde luego, restricciones ineludibles.

En este sentido, la calidad directiva del Estado de derecho debe sustentarse en: 1) El diseño de una nueva generación de políticas públicas para responder con mayor eficacia a la etapa de la post-pandemia; 2) El uso más intensivo de las redes digitales para fines de alerta y colaboración social; 3) Aprovechar las tecnologías para configurar nuevos puestos de trabajo y la realización del mismo fuera de las oficinas tradicionales; 4) Explorar más a fondo las ventajas de aplicar tanto la inteligencia artificial como la robótica para mejorar la productividad social y aplicar en consecuencia, las medidas preventivas en materia sanitaria; 5) Intensificar la aplicación de algoritmos en la vida productiva para diseñar y utilizar los robots a favor de una mejor vida sanitaria, social y productiva; 6) Elaborar bases de *big data* que mejoren la toma de las decisiones públicas, así como la calidad de las políticas públicas; 7) Intensificar la solución de problemas públicos con mayor intervención y aprovechamiento de la inteligencia colectiva; 8) Intensificar el trabajo de exploración para el manejo de las crisis y turbulencias; 9) Reforzar los ejercicios de prospectiva para descubrir cómo el futuro se entreverá con el presente y 10) Cuidar las formación de cuadros de gobierno y administración pública con base en los procesos de innovación social, productiva y tecnológica.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, F. Luis (2019). *La gobernanza del sector público*, México, Colegio de Jalisco.

Aguilar Villanueva, F. Luis (2020) "*Max Weber: modernidad y racionalidad*" en Revista Letras Libres, México, mayo 2020.

Ander-Egg, Ezequiel (2001) *Acerca del conocimiento del pensar científico*, Buenas Aires, Argentina, Editorial Lumen Humanitas.

Ayala Espino, José (1999) *Instituciones y economía. Una introducción al neoliberalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Barcenas, Alicia (2015) "*La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo*" en *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, José Ocampo (editor) Argentina, Buenos Aires, (coedición) Siglo XXI Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina.

Elster, Jon, (2010) *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*, México, Editorial Gedisa.

Gómez Aguilar, Eliab Ivan (2019) "*Filosofía de las ciencias sociales ¿para qué*" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, mayo/agosto, núm. 236.

Kraus, Arnoldo (2020) "*Coronavirus, no tengo respuesta*" en *Revista Nexos*, México, junio 2020.

Koselleck, Reinhart (2012) *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*, Madrid, Editorial Trota.

Lakatos, Imre. *Escritos filosóficos 1. La metodología de los programas de investigación*, Madrid, España, 2010.

Lasswel D. Harold (1951) (1992) "*La orientación hacia las políticas*" en *Estudio de las políticas públicas*,

Luis F. Aguilar Villanueva *(estudio introductorio y edición),* México, Miguel Ángel Porrúa

Ramió, Carles, (2017) *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, mercado y sociedad de la innovación*, Madrid, Editorial Tecnos.

Subirats, Joan (2012) "*Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando nuevos caminos*" en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm. 54.

Schmitt, Carl (1991) *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza Editorial

Valdés, Diego (2004) *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, Buenos Aires, Editorial Astrea.

Wallerstein, Immanuel (1996) *Abrir las ciencias sociales*. Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales, México, coedición con El Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades.

Reflexiones sobre la experiencia, así como los efectos y los desafíos del COVID-19

*José Manuel Canales Aliende**

I) Introducción

En primer lugar y, ante todo, debo expresar mi agradecimiento a mi buen amigo y colega Roberto Moreno Espinosa, presidente de la IAPAS de México, su oferta para poder colaborar en esta publicación colectiva, que aborda una temática muy interesante y actual, a la que sin duda hay que dar respuestas.

En segundo término, mi aportación como su título antecedente señala, son un conjunto de reflexiones y consideraciones personales, sin pretensión obvia de acotar el tema, sino de contribuir de forma sincera y modesta a un debate y una reflexión relevante, y de implicaciones y de efectos múltiples y graves a su vez. Es pues este capítulo, más bien un ensayo, que un estudio conforme a los cánones y usos tradicionales académicos. No se habla de ningún país concreto, si no de generalidades aplicables indistinta y diferentemente a situaciones diversas en el mundo.

En tercer lugar, este carácter ensayístico de mi aportación no implica en absoluto un planteamiento simplista y superfluo del problema, sino que se enmarca plena y conscientemente detrás de un marco teórico y científico cuál es el de la Filosofía Política, el Derecho Público y la Ciencia Política.

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, España

En cuarto y último lugar, la metodología utilizada para la exposición es descriptiva y normativa, sin comparaciones, ni menciones de datos y estadísticas que corroboren las reflexiones e ideas expuestas.

> "…Tendremos que plantear la siguiente pregunta: ¿qué ha fallado en nuestro sistema para que la catástrofe nos haya cogido completamente desprevenidos a pesar de las advertencias de los científicos…" (Slavoj Zizek. 2020: 12).

> "… No habrá ningún regreso a la normalidad, la nueva "normalidad" tendrá que construirse sobre las ruinas de nuestras antiguas vidas, o nos encontraremos en una nueva barbarie cuyos signos ya se pueden distinguir…" (Slavoj Zizek. 2020).

> "… El desconcierto ante la crisis pone de manifiesto que no estamos suficientemente preparados para gestionar problemas complejos…" "Podríamos decir que nuestros instrumentos de gobierno están diseñados para gestionar epidemias, y no pandemias, en tanto que son instituciones locales y globales…" "… En este sentido, la crisis del coronavirus sería un acontecimiento pandemocrático, como todos los riesgos globales…) (Daniel Innerarity. 2020: 24 y 25).

> "… Dentro de un proceso de estas características, con su complejidad y en medio de desarrollos que acaban de iniciarse, sacar conclusiones es especialmente prematuro. Me atrevo, no obstante, a aventurar que esta crisis, lejos de frenarla, fortalecerá la tendencia hacia un mundo de bienes comunes, por tanto, hacia un mundo más integrado en términos de regulación e institucionalmente. Pese a los retrocesos y reticencias, es la hora de lo común…" "… Cada vez estamos menos en un mundo de estados soberanos yuxtapuestos y más de espacios superpuestos, conectados e interdependientes…" "… Se está modificando la idea que teníamos de los bienes públicos, vinculados hasta ahora con una soberanía estatal que se encargaría de garantizarlos…" (Daniel Innerarity. 2020: 127 y 128).

II) El Covid-19

Estamos asistiendo en la actualidad a una pandemia de carácter global y de distinta intensidad en las distintas partes del mundo, de carácter desconocido e impredecible hasta el momento. En el pasado, las crisis de 1973 y 2008 respectivamente, lo fueron sólo de carácter económico-financiero.

El mundo y los países han sufrido a lo largo de la historia distintas experiencias de epidemias y de pandemias, pero ésta es diferente de las demás, por su extensión mundial y sus efectos; y por el impacto que está dejando de muertos e infectados, y a sus familias. Esta pandemia es ante todo y sobre todo sanitaria, que sin duda por su presencia imparable ha puesto en cuestión la capacidad de respuesta, diferente en cada país del mundo, de los distintos modelos y sistemas sanitarios.

El contenido y los efectos de esta pandemia, son múltiples y en especial los siguientes: a) psicológico-emocional; b) político; c) social; d) económico; e) ecológico; y f) cultural.
Ahora bien, ésta pandemia y lo que de crisis global implica, no ha aparecido al margen de otras crisis estructurales y de ámbito mundial hoy existentes, sumándose todas ellas y provocando una situación de caos, crisis, desolación mundial de características y efectos insospechados en parte a día de hoy.

Las crisis estructurales y sustanciales que hoy afectan a la humanidad serían éstas fundamentalmente: a) la sobrepoblación; los movimientos migratorios; y el proceso de urbanización imparable, sobre todo hacia las megaciudades; b) el cambio climático y el desastre ecológico; c) la mala distribución y asignación de alimentos y de recursos del agua potable; d) la desigualdad y la exclusión social que avanza imparable, en un mundo y sociedad más dual e injusta; e) las amenazas de la guerra nuclear, el terrorismo y el cibercrimen organizado; f) la ausencia de un nuevo orden y autoridad mundial o cosmopolita que regule y coordine la actuación de todos los Estados y países; g) el incremento progresivo de los populismos y de los nacionalismos xenófobos e identitarios y egoístas ; h) la pérdida de relevancia e influencia del "espacio público"; i) la desconfianza y el alejamiento de la ciudadanía de las instituciones democráticas; j) la debilidad institucional

y de respuesta de los gobiernos e instituciones públicas; k) la insuficiencia y la obsolescencia del modelo *westfaliano* del Estado y de la democracia representativa liberal.

Estamos ciertamente ante una crisis de manifestaciones, aspectos y efectos múltiples. Ahora bien, crisis no quiere decir la muerte o el final, si no que a esta se puede dar respuestas adecuadas, y como que se debe, además, para resolverlas. Cómo señala acertadamente la Real Academia Española de la Lengua, crisis puede definirse como: "situación o momento decisivo, ya sea para agravarse o mejorar. Frente a ella hay que reaccionar y responder a los retos."

Este es un momento crucial, determinante del presente y del futuro, y ante el cual se debe reaccionar de forma rápida, adecuada y eficaz. Estamos decidiendo y determinando nuestro futuro.

No estamos, en mi opinión, en un momento del "fin de la historia" (en palabras de Francis Fukuyama) ni tampoco del "fin de las ideologías" (en criterio de Daniel Bell); sino que estamos ante un "desafío de la historia" en el que las ideologías, las utopías, los principios y los valores públicos de solidaridad interpersonal-, interterritorial, intercultural, intergeneracional son más necesarios que nunca.

La situación además es de ámbito mundial con problemas mundiales, lo que requiere sin duda respuestas mundiales y no aisladas y nacionales sólo, y otra cuestión diferente es la capacidad de respuesta adecuada a nivel mundial.

Parece que el mundo y nuestras vidas cambiarán bastante fruto de esta pandemia, pero no sabemos cuándo ni cómo, y por eso la exigencia y la necesidad de respuestas valientes, eficaces, rápidas y adecuadas.

Lo crucial y crítico, ha sido así definido por Antonio Gramsci, diciendo que: "en tiempos de crisis son tiempos donde lo viejo no termina de marcharse y lo nuevo no termina de llegar."

Es pues éste un momento de transición hacia el futuro, pero hay que diseñar y planificar ese futuro para evitar improvisaciones y cortoplacismos.

III) el contexto actual y los efectos principales de la pandemia

El contexto o ámbito de la sociedad actual en la que se ha manifestado y desarrollado esta pandemia se ha caracterizado y sintetizado básicamente con el acrónimo UUCA (volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad), y ésta a su vez está influenciada por unas tendencias esenciales, entre las que destacaría las siguientes: a) la hiperpoblación; b) la digitalización y la robotización y la inteligencia artificial; y c) las nuevas tecnologías.

Ahora bien, hay que evitar la fácil identificación y conclusión de globalización con occidentalización, ya que ésta tiene múltiples manifestaciones y tendencias. La geopolítica mundial ha cambiado notablemente y se ha desplazado hacia Asia y el Océano Pacífico. Pero además de este cambio geográfico y por ende oceánico y sociopolítico, hay también una tendencia imparable geopolítica hacia lo que se denomina *el Nuevo Norte* o A*rco del Norte* constituido por 8 países (EUA, Canadá, Islandia, Groenlandia, Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia). Si el Pacífico, y China en particular son relevantes hoy, emerge también el Ártico como una zona añadida geográfica, económica y política que determinará más el destino y el rumbo mundial.

Por otro lado, la globalización tiene una doble dimensión de tiempo y espacio.

En mi opinión ésta pandemia ha puesto además de relieve una serie de hechos y efectos, entre los que destacaría los siguientes:

Dada su aparición inesperada, ha habido a veces respuestas tardías, inadecuadas descoordinadas e ineficaces de políticas públicas de los distintos gobiernos.

Dada su intensidad y su extensión, el desbordamiento y una insuficiencia de los sistemas sanitarios nacionales, y en ocasiones con tratamientos selectivos injustos respecto de los mayores y excluidos sociales.

Una falta de colaboración, coordinación y cooperación intergubernamental.

Una falta de respuesta y de liderazgo efectivo de los organismos internacionales y en especial de la ONU y de la OMS.
Una sensación de ansiedad, inseguridad y de incertidumbre en la ciudadanía. No puede desdeñarse la importancia y la incidencia en la salud mental de esta crisis.
Una tentación propagandística y falta de suficiente transparencia de las autoridades e instituciones públicas. La información ha sido en ocasiones incompleta, tardía, y contradictoria.
Una praxis fácil y cómoda de los gobiernos a regular y prevenir la situación utilizando una legislación de excepción, limitadora de los derechos y libertades de los ciudadanos.
La intensificación del Decreto-Ley como fórmula normativa, el lugar de la ley como expresión de la soberanía nacional y de la potestad parlamentaria. Recuérdese como precedente la crisis nazi de suspensión de la *Constitución de Weimar* y del *Reichstag* por Hitler. El hiperpresidencialismo se ha intensificado
Una infrautilización o una mala gestión de los recursos e instalaciones sanitarias; olvidando y minusvalorando a veces las opiniones de los profesionales sanitarios.
Una falta de colaboración y coordinación de la sanidad pública con la privada y el tercer sector. (Hay que destacar en esta crisis el papel coadyuvante, complementario y sustitutorio de entidades como Cáritas, Bancos de alimentos, Médicos sin fronteras, etc.).
Una mayor pobreza y exclusión social; y un aumento del paro y de la precariedad laboral. Las clases medias han sufrido notablemente esta crisis, y han tenido no obstante un papel destacado en su financiación a través de una mayor presión fiscal.
Una crisis empresarial en todos los ámbitos y sectores, con quiebras, suspensiones de pagos y falta de liquidez.
Una actuación a veces poco objetiva y tranquilizadora de los medios de comunicación, ocultando y minusvalorando la realidad de lo acontecido. A éste hecho se ha unido las inexactitudes y falsedades de las noticias de las redes sociales.
Una necesidad de mayor digitalización y cambio de los sistemas de productividad y comercialización empresarial.
Una situación crítica sanitaria, social y emocional de la tercera edad.

Una suspensión de espectáculos y actividades públicas; con cierres de establecimientos, teatros, cines, museos y centros educativos y culturales.
Una disminución de la presencia y protagonismo de los movimientos sociales y de la sociedad civil en el debate público.
Una paralización y disminución, según circunstancias, de todos los transportes y circulación de vehículos.
Un tránsito, a veces muy precipitado e inadecuado de la enseñanza a todos los niveles, desde el modelo presencial al digital, con notables disfunciones tanto para el alumnado como para el profesorado.
La Informática y las nuevas tecnologías, son sin duda un gran instrumento de apoyo a la educación, pero nunca podrán ni deberán ser un sustitutivo del saber y de la inteligencia. El ser humano es el único que con la razón puede decidir responsablemente su presente y su futuro.

Todo lo antes señalado, además muestra de forma clara e inequívoca la correlación y la interdependencia existente entre Salud, Economía, Ecología y Sociedad.

Estos hechos, efectos y disfunciones son tendencias comunes, pero con distinta intensidad y características en cada país; y deberían ser además un revulsivo y tenerse en cuenta cara a planificar de forma prospectiva y estratégica el futuro.

Hay que dar respuestas sin duda al presente inmediato, pero sin olvidar el futuro. Como ya señaló el poeta clásico Virgilio, en uno de sus poemas habló de "recuperar la memoria" (*Meminisce iuvabit*).

IV) Los desafíos y las respuestas posibles

Estamos ante un problema y un reto mundial que requiere respuestas mundiales como antes ya he mencionado, pero no existe una fórmula de validez y aplicación general uniforme; si bien éstas tendencias y problemas comunes, no implica fórmulas idénticas de respuesta para realidades y problemas distintos, y para idiosincrasias de países diferentes.

La actuación gubernamental a su vez de forma rápida o no, dependerá básicamente de cuatro aspectos o factores; a saber: a) la incertidumbre de los posibles resultados y efectos; b) la capacidad de respuesta institucional; c) la volatibilidad o no del comportamiento electoral; d) la influencia de la opinión pública.

Estas respuestas a nivel nacional, serán fundamentalmente proactivas o reactivas, y planificadas y coordinadas estratégicamente o no.

No obstante, lo anterior, se podrían señalar algunas "ideas-fuerza" u orientaciones esenciales en las decisiones públicas a llevar a cabo, y que serían en mi opinión las siguientes:

Ante la ausencia de una autoridad mundial habría que reformar el papel director, regulador y coordinador de Naciones Unidas, y de la Organización Mundial de la Salud; y la búsqueda de un nuevo orden jurídico internacional. Cuando se habla de cosmopolitismo se olvida a menudo y fácilmente, que éste tiene su origen en la tradición filosófica occidental, y que el origen de esta palabra griega significa ciudadanía del mundo. Es un hecho notable la falta de control existente sobre la actuación de las organizaciones y de los grupos de presión internacionales.

La necesidad de una coordinación, colaboración, y coordinación de los Estados entre sí a nivel internacional, y a nivel interno también, impulsando políticas en ese sentido. La planificación estratégica y la prospectiva serán instrumentos fundamentales de su éxito.

La búsqueda de un capitalismo mundial y nacional de rostro más humano y solidario; superando la visión neoliberal, *neodarwinista*, eficientista, individualista y mercantilista. La economía de mercado no debe llevar a una sociedad también de mercado. La economía circular, y "de los comunes" es un modelo alternativo y complementario. Por otro lado, el capitalismo de subvención clientelar y no competitivo, no debería fomentarse, sino limitarse a los límites legales y de igualdad adecuados.

La democracia debe avanzar y complementarse con una democracia también participativa, reflexiva, y deliberativa, siendo el Estado de Derecho y la división estricta de poderes es su "brújula inequívoca". Los partidos políticos, clásicos instrumentos de representación y participación política, deben ser

más democráticos y siguen siendo necesarios, pero no suficientes. Hay que buscar nuevas formas complementarias de estos.

La eficacia y la garantía de todos los derechos y libertades de la ciudadanía, a través de todas las vías, instituciones y medios posibles. La democracia sin derechos humanos es una democracia vacía y formal. El recurso constitucional de amparo debe facilitarse y fortalecerse.

Siguen siendo válidas y actuales, la *Declaración de Derechos y Libertades del Ciudadano* (no del súbdito) de la Revolución Francesa, y la *Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, entre otros textos internacionales.

Un modelo pleno de "Gobernanza democrática" en el que la sociedad civil, los movimientos sociales y ciudadanos tengan cada vez mayor protagonismo y participación en las decisiones públicas y en su control.

Un incremento y garantía de la transparencia y de la información pública, al servicio de la ciudadanía, y no como instrumentos de propaganda política del poder ejecutivo.

Un nuevo liderazgo a todos los niveles (universal, nacional, regional y municipal) y con características necesarias al mundo de hoy (carácter integrador, democrático, emprendedor y eficaz). Los conocimientos, las habilidades, y las destrezas de la capacidad de gobernar del liderazgo político, deben actualizarse y adecuarse al contexto actual del siglo XXI, sobre todo en tiempos de crisis.

Un uso adecuado y controlado de las nuevas tecnologías y robótica, que respeten a las personas y no sean un fin sino ayudas importantes de éstas.

Una estratificación social justa y en lo posible nada dual. No hay que olvidar el importante papel de cohesión, estabilidad, y de movilidad social de las clases medias.

Unas nuevas élites políticas y administrativas. Se ha dicho por muchos autores que éstas tienen un papel fundamental en la democracia y en el desarrollo integral; frente al posible egoísmo, desinterés, y "traición" de las mismas, como ha expresado en particular Chistopher Lasch, en su conocida obra *La rebelión de las élites*. Hacen falta élites que apuesten por el cambio, y que además de las élites tradicionales coadyuven en ésta tarea las élites intelectuales y las de la innovación ("élites cognitivas").

Un *Estado de Bienestar* renovado y actualizado, que asegure los servicios y bienes públicos esenciales a toda la población, sin distinción alguna y con igualdad.
La implantación de una filosofía y de un sistema de evaluación pública que permita conocer y juzgar la actuación pública y sus resultados, y que sea un instrumento para la rendición de cuentas y de la posible exigencia de responsabilidades posterior.
Añadir y complementar el desarrollo económico y social, no el mero crecimiento, con el ecológico. *La Agenda 2030 de las Naciones Unidas* es una meta e ideal a lograr. Como es sabido en 1986, Ernest Hackel utilizó por primera vez el término de ecología tomando este término del griego *oikos*. La ecología es pues la ciencia de la casa, del buen gobierno del hogar, y hoy nuestra casa y lugar común es el planeta, y de ahí la importancia y prioridad de cuidar nuestra casa común en la que habitamos.
Un servicio civil de carrera profesional, y meritocrático frente a la politización, clientelización, y patrimonialización del empleo público.
Unas instituciones públicas estables, sólidas y capaces de dar respuestas eficaces y rápidas a las demandas de la ciudadanía.
Una gestión pública diferente y novedosa, caracterizada por la estrategia, la eficacia y la responsabilidad, con la adecuada y leal colaboración pública-privada y con el tercer sector.
La libertad, la igualdad, la dignidad, la justicia y la ética como principios y valores a garantizar y fortalecer. La sociedad no puede olvidarse que está compuesta por personas, y que estas determinarán el rumbo y características de ésta.
La consideración de la educación a todos los niveles y de la cultura, como un servicio público básico esencial de todo Estado.
Un nuevo orden económico mundial, que sustituya los acuerdos obsoletos actualmente de *Bretton Woods* de julio de 1944 así como del fracasado llamado *Consenso de Washington*.

V) Epílogo

La democracia y la gobernanza democrática no sólo implican el voto, que las convierte puramente en una mera *democracia electoral,* sino también unos principios, valores, cultura, procesos y actitudes. Como dijo sintéticamente Thomas Jefferson "gobernar no es otra cosa que el arte de ser honesto".

La democracia representativa actual se ha dicho que está enferma, débil, o que se ha convertido en "democracia delegativa" en terminología de Guillermo O'Donnell; y necesita fortalecerse, ampliarse, regenerarse o ser de calidad, sin trivializar ni olvidar el futuro; frente a lo que H. arendt denominó la "desarticulación del espacio público". En este marco referencial y de repolitización de la vida pública y de globalización y de cosmopolitismo, se debe actuar por parte de los gobiernos y de las Administraciones Públicas.

El proceso de respuesta y de cambio no es previsible que sea siempre lineal y progresivo, sino por el contrario desigual con posibles avances y retrocesos; y el fin debe ser "la felicidad de los ciudadanos" conforme a la Revolución Francesa, al "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) del neocostitucionalismo iberoamericano, o el de la "Buena Vida" de Aristoteles.

La utopía del actuar público, debería en mi opinión basarse unos fundamentos o ejes sustanciales: a) el espíritu actualizado de la Ilustración; b) el republicanismo cívico; c) una visión y praxis política comunitaria, y no individualista; d) el humanismo; y e) una "ética de convicción" en el sentido weberiano del término y de alcance mundial. En palabras de Jürgen Habernas, esto sería una "utopía realista".

Pienso que además de esos valores y principios de la cultura y de la civilización occidental podrían sin duda ampliarse y enriquecerse con los del pensamiento y la tradición oriental del confucionismo, el cual es bastante desconocido en nuestra cultura.

Para lo anterior sin duda siguiendo al poeta Horacio es importante *saper aude* ("atreverse a saber"), por lo que saber es imprescindible, y el saber implica la razón ilustrada.

En una sociedad muy individualista, egoísta y mercantilista; además del cambio a valores públicos; la formación humanística, y en especial la filosofía, fundamenta sin duda la reflexión y el análisis; y sobre todo ayuda mucho frente a la ambigüedad y la incertidumbre de los hechos sociales como los que estamos viviendo.

Por último y para concluir se podría resaltar que quien no hace nada ni arriesga nada temiendo poderse equivocar, conduce a la parálisis y al desastre. Hay que reaccionar y dar respuestas adecuadas, frente a las demandas ciudadanas, actuando con honestidad y con prudencia, pero con eficacia. Quizás parece que no hay una solución definitiva y un mundo perfecto, pero en todo caso y a pesar de ello se debe avanzar en una tarea que permita equilibrar el dilema entre la libertad con la seguridad, como ha señalado recientemente Javier Cercas (*El País Semanal*, nº 2279, Domingo 31 de mayo de 2020), y como dijo el poeta Antonio Machado "se hace camino al andar".

Referencias Bibliográficas

Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg S.L.

Innerarity, D. (2020). *Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus*. Barcelona: Galaxia Gutenberg S.L

Kung, H., (2006). *Proyecto de una ética mundial*. Madrid: Trotta.

Sen, A. (1987). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial.

Zizek, S. (2020). *Pandemia. La covid-19 estremece al mundo*. Barcelona: Editorial Anagrama S.A.

Pandemia, crisis y solidaridad

Arturo Ordaz Álvarez

Presentación

La epidemia global provocada por el virus COVID-19 ha trastocado la vida del ser humano en todo el planeta.

La enfermedad por coronavirus fue reconocida por la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) como una pandemia global el 11 de marzo de 2020. Hasta el 15 de julio de 2020, se cuentan más de 13 millones de casos de la enfermedad en 215 países, territorios y áreas en el mundo. Las defunciones ascienden a cerca de 600 mil casos en todos los continentes.

La pandemia ha golpeado más a los países no desarrollados. La crisis sanitaria se ha traducido en una crisis económica grave, y sus consecuencias sociales plantean el deterioro del empleo, el incremento de la pobreza y de la desigualdad.

El objetivo de este trabajo es dimensionar los efectos de la pandemia y reflexionar acerca de sus consecuencias en el plano económico y social. En esta dirección, se reconoce que el deterioro económico provocado por la pandemia viene a agudizar las condiciones de la recesión mundial del actual ciclo económico.

En el mismo sentido, se considera que la crisis sanitaria ocurre en un contexto en el que, para el caso de México, por un lado, se conjugan las condiciones materiales de vida de la mayoría de su población, así como la debilidad institucional, material y operativa de su sector salud; en otro plano, los problemas de salud derivados de los altos índices de

obesidad en la población en general, y de los niños en particular, presentan un entorno propicio para la agudización de los efectos generados por la pandemia.

De esta manera, se plantea que estamos viviendo una crisis sistémica, de consecuencias dolorosas para todo el mundo y en todos los espacios de la vida y desarrollo del ser humano. Ante estas circunstancias, se apela a la solidaridad, al impulso de la vida pública, a la sinergia social con una perspectiva de equifinalidad global, asumiendo el compromiso de la generación, provisión y preservación de bienes y servicios públicos de carácter global.

La pandemia en México. Crisis del sector salud y comorbilidades

En este primer apartado se analiza el contexto de vulnerabilidad en el que se presenta la pandemia en México. Por una parte, se hace referencia a que la infraestructura y los servicios del sector salud acarrean de tiempo atrás una debilidad en cuanto a su capacidad institucional para hacer frente a esta crisis sanitaria. Además, se reconoce que en los últimos años los mexicanos se han visto inmersos en una crisis de salud provocada por los altos índices de obesidad que padece un amplio segmento de la población, la cual se traduce en enfermedades crónicas que representan un mayor riesgo en tiempos de pandemia.

En cuanto al primer elemento de análisis, se identifica que el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, se estructuró a partir de tres ejes generales: Justicia y Estado de Derecho, Bienestar y, Desarrollo Económico. En el cuarto objetivo del eje de Bienestar se propuso "Promover y garantizar el acceso efectivo, universal y gratuito de la población a los servicios de salud, la asistencia social y los medicamentos, bajo los principios de participación social, competencia técnica, calidad médica, pertinencia cultural y trato no discriminatorio." (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019: 98-99)

En este documento, la actual administración manifestó su preocupación por el estado en que se recibió el sistema de salud pública. Sin dejar de reconocer los avances de los últimos años en la cobertura de servicios de salud, sin embargo, también advierte de los problemas de eficiencia, cobertura y calidad de los servicios públicos de salud.

De esta suerte, se considera que es necesario replantear la política pública de salud, así como la organización y operación institucional del sector, procurando que, "…con igualdad, progresividad y no discriminación, ofrezca disponibilidad efectiva de servicios, infraestructura y recursos financieros, materiales y humanos en materia de salud." (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019: 100)

En el mismo sentido, señala el *Programa Sectorial de Salud (2020)*, los servicios de salud que se prestan a la población están lejos de constituirse en un sistema capaz, oportuno y eficiente que den cumplimiento a la protección de la salud de los mexicanos y a lo dispuesto en el artículo 4 constitucional.

Los servicios estatales de salud del país, quienes en la práctica son los responsables de la operación de tales servicios, según las evaluaciones realizadas en 2017 y 2018, "… revelan la carencia de medicamentos e insumos, la falta de personal, la sobrecarga de servicios y las malas condiciones en las que frecuentemente se encuentran estas unidades médicas." (Secretaría de Salud 2019-2024: 2020: 2)

Como parte del diagnóstico presentado en dicho documento, se señala que existe un rezago palpable en la calidad de estos servicios, así como en la cobertura de derechohabientes. Se puntualiza que alrededor de 20 millones de mexicanos carecen de cobertura en materia de salud. Así también, se plantea que el *Sistema de Protección Social en Salud*, conocido como *Seguro Popular*, después de quince años de vigencia no ha dado una respuesta cabal a esta problemática, además de que los servicios que brinda solo representan el 20% de aquellos que reciben los derechohabientes de los institutos de seguridad social, lo que lleva a los afiliados al *Seguro Popular* a disponer parte del ingreso familiar a los servicios que éste seguro no cubre.

Se advierte que las instituciones públicas orientadas a los servicios de salud "...no han incrementado su infraestructura física, mucho menos han recibido mantenimiento y tampoco han contratado los recursos humanos necesarios a pesar del crecimiento de la población." (Programa Sectorial de Salud 2019-2024: 2020: 3) Aunado a problemas

relativos al financiamiento y administración del presupuesto destinado a los servicios de salud, todos estos aspectos han producido efectos negativos que afectan al sistema de salud, reflejándose en el deterioro de la calidad de los servicios prestados y, por consecuencia, en la salud de la sociedad mexicana.

Por otra parte, en cuanto al crítico problema de obesidad que padecen los mexicanos, con el fin de aportar algunos datos de esta situación, se ha recuperado el estudio publicado en 2018 denominado *La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control,* auspiciado por el Instituto Nacional de Salud Pública. Este trabajo interdisciplinario replica el esfuerzo que seis años antes se había hecho con la publicación del trabajo *Obesidad en México: recomendaciones para una política de Estado* (2013).

El propósito de ambos estudios se centra en el análisis de la obesidad en México, la que, en los últimos 30 años, según los autores, se considera "…una epidemia que afecta a uno de cada tres adolescentes y niños y a siete de cada diez adultos en nuestro país. [Y se considera que] Combatir y prevenir este fenómeno es un reto urgente en materia de salud pública porque la obesidad impacta negativamente la calidad de vida de quienes la padecen y, además, representa una carga muy significativa para el sector salud." (Rives Dommarco, Colchero, *et al*., 2018: 9). A partir de ese punto, se planteó que también sería necesario revisar las políticas implementadas por el gobierno federal tras las recomendaciones del estudio de 2013, y proceder a diseñar mejoras en el diseño e implementación de políticas públicas con mayor impacto en la solución de este problema sanitario.

Se apunta que la obesidad tiene un origen multifactorial, asociado a "…prácticas y factores de riesgo que pueden ser de carácter inmediato (a nivel individual), intermedio (en el entorno de los individuos) y básicos o estructurales (a nivel macro), y que ocurren en diferentes etapas a lo largo del curso de vida." (Rives Dommarco, Colchero, et al., 2018: 16) Con un 72.5% de adultos mayores con sobrepeso y obesidad en 2016, se estima que el país ha visto incrementar este problema entre mujeres en edad reproductiva y en las áreas rurales.

Es preciso destacar que la obesidad se asocia al riesgo de sufrir otras enfermedades de carácter crónico. La obesidad afecta la calidad de vida de quienes la padecen, en cuanto a su propensión a padecer hipertensión, diabetes mellitus, enfermedades del corazón y cerebrovasculares, dislipidemias (colesterol y triglicéridos), e, incluso, cáncer, entre otros (ver Figura 1).

Según se informa en este estudio, los costos médicos producidos por la obesidad se estimaban en cerca de 152 mil millones de pesos en 2014, equivalente al 34% del gasto público en salud y un 0.4% del *Producto Interno Bruto* (PIB) anual.

Figura1. Comorbilidad y complicaciones de la obesidad

Cardiovascular	Neurológico
• Enfermedad cardiovascular aterosclerótica • Dislipidemia • Hipertensión • Insuficiencia cardiaca congestiva • Insuficiencia venosa • TVP/embolia pulmonar	• Enfermedad vascular cerebral • Hipertensión intracraneal idiopática • Demencia
Pulmonar	**Trastornos musculo esqueléticos**
• Apnea del sueño • Síndrome de hipoventilación • Asma • Hipertensión pulmonar • Disnea	• Osteoporosis • Limitación de la movilidad • Lumbalgia
Psicológico	**Genitourinario**
• Depresión • Baja autoestima • Inadecuada calidad de vida • Trastornos de la alimentación	• Síndrome de ovario poliquístico • Alteraciones de la menstruación • Esterilidad • Incontinencia urinaria de esfuerzo • Enfermedad renal terminal • Hipogonadismo /Impotencia • Giomerulopatia • Cáncer

Gastrointestinal	Metabólico
• Colelitiasis • Enfermedad por reflujo gastroesofágico • Enfermedad de higado graso no alcohólico • Hernias	• Diabetes tipo 2 • Intolerancia a la glucosa • Hiperuricemia/gotas • Resistencia a la insulina • Síndrome metabólico • Deficiencia de vitamina D
Dermatológico	**Cáncer**
• Acantosis nigricans • Estrías de distensión • Hirsutismo • Estasis venosa • Celulitis • Intertrigo	• Mama • Colon • Próstata • Uterino

Fuente: Javier Dávila Torres, José de Jesús González Izquierdo y Antonio Barrera Cruz. *Panorama de la obesidad en México*. Con base en V.A. Catenacci, J.O, Hill y H.R. Wyatt, The obesity epodemic. Clin Chest Med. 2009: 30; 415-444.

La evaluación que se hace de la política de combate a la obesidad en el país arroja que la *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes* ha sido insuficiente. De esta suerte, se plantean tres áreas de oportunidad para reforzar la estrategia y mejorar las políticas de prevención y control de la obesidad: "1) que las intervenciones del eje de regulación sanitaria deben modificarse o fortalecerse; 2) que las medidas fiscales, las cuales han mostrado efectos positivos, deben mantenerse y los montos de los impuestos aumentarse, y 3) que las acciones del eje de atención médica y de salud pública deben evaluarse a la brevedad para conocer su efectividad y rediseñarse en caso necesario." (Rives Dommarco, Colchero, *et al.*, 2018: 18) Con lo cual, se considera la necesidad de mayores esfuerzos del Estado mexicano en la materia, y la concurrencia de los demás sectores en el diseño e implementación de una estrategia integral que incluya compromisos comunes para fomentar una vida de calidad para la población.

Con este propósito, se recomienda que el diseño e implementación de las políticas públicas que integren estas estrategias consideren el entramado que se expone en la Figura 2,

en el que se describen las diez áreas de política pública para prevenir y controlar la obesidad en cada ámbito de acción, las instituciones involucradas en este proceso, así como las funciones transversales que se requieren poner en práctica.

Figura 2. Áreas de política pública en las que el Estado debe intervenir para promover la adopción de dietas saludables, estilos de vida activa y reducción de obesidad

	Instancias participantes en la rectoría e implementación de la política. Secretaría de Salud (rectoría)
Marco legal para la implementación de las políticas	
Actualizar y fortalecer el marco legal para la implementación de las políticas y programas de prevención y control de la obesidad y para evitar conflictos de interés	Consejo Nacional de Salud Comisión Nacional de Normalización Comisión de Salud del Senado de la República
Sistema alimentario	
Promover un sistema alimentario que favorezca el consumo de dietas saludables y minimice los impactos ambientales	Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación Secretaría de Economía Secretaría de Educación Pública Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Gobiernos Estatales y Municipales
Entornos alimentario y de actividad física	
Incluir y reforzar las intervenciones para la prevención de la obesidad en etapas tempranas de la vida	IMSS, ISSSTE, Pemex, Sistema de Protección Social en Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
Implementar intervenciones para garantizar entornos alimentarios saludables, espacios recreativos seguros y educación alimentaria en escuelas	Secretaría de Educación Pública, IMSS, ISSSTE, Pemex, Sistema de Protección Social en Salud, Consejo Nacional de Cultura Física y Deporte, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Social, Comisión Nacional del Agua, Gobiernos Estatales y Municipales
Fortalecer la regulación de la promoción y publicidad de alimentos y bebidas dirigida a niñas y niños	Secretaría de Educación Pública, Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Economía
Modificar el actual etiquetado frontal de alimentos y bebidas con base en recomendaciones de expertos en nutrición y salud	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
Mantener y fortalecer las medidas fiscales (impuestos/subsidios) para aumentar el costo de alimentos y bebidas no saludables y reducir el costo de alimentos saludables	Secretaría de Hacienda
Facilitar y promover estilos de vida activos y mejorar los espacios públicos y el transporte para fomentar la actividad física	Consejo Nacional Cultura Física y Deporte, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Comunicaciones y Transporte, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobiernos Estatales y Municipales
Atención primaria en salud	
Aumentar la detección y mejorar la calidad de la atención del paciente con obesidad y sus comorbilidades	IMSS, ISSSTE, Pemex, Secretarías de Salud estatales, Sistema de Protección Social en Salud, Secretaría de Desarrollo Social
Cambios de comportamiento individual	
Desarrollar un plan de comunicación para cambio de comportamientos relacionados con sobrepeso y obesidad, basado en evidencia, con enfoque de curso de vida y con alcance nacional	Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Social, IMSS, ISSSTE, Pemex, Sistema de Sistema de Protección Social en Salud, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, Sistema de Comunicaciones y Transporte

Acciones que se pueden implementar en el corto plazo (primer año)

Acciones que se pueden implementar en el mediano y largo plazo

* En todas las áreas participan expertos y organismos de la sociedad civil libres de conflictos de interés y Coneval

Fuente: Juan Ángel Rivera Dommarco, M. Arantxa Colchero, Mario Luis Fuentes, Teresita González de Cosío Martínez, Carlos A. Aguilar Salinas, Gonzalo Hernández Licona, Simón Barquera. Editores, *La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control.*

Pero, ¿cómo se refleja esta problemática asociada a la obesidad con la actual pandemia por COVID-19? Veamos primero algunos datos de los efectos sanitarios de la pandemia. Posteriormente se presenta información de los pacientes fallecidos por la pandemia que padecían alguna comorbilidad.

La crisis sanitaria con origen en Wuhan China en diciembre de 2019 se ha propagado a todo el mundo. El número de contagios asciende, al 15 de julio de 2020, a 13,150,645 casos confirmados, en tanto que las defunciones suman 574,464, involucrando 215 países, territorios y áreas en el mundo. Los países con el mayor número de casos confirmados de coronavirus, al 15 de julio, se presentan en el Gráfico 1, en el cual aparecen Estados Unidos, Brasil, India, Rusia y Perú como los países con el mayor número de incidencias; México es el sexto país. En el Gráfico 2 se presentan los países con el mayor número de defunciones, los primeros cinco son: Estados Unidos, Brasil, Reino Unido, México e Italia. Con fecha del 27 de mayo de 2020, en el Cuadro 1 se pueden ver los países con mayor número de defunciones y su respectiva tasa de mortalidad por cien mil habitantes.

Gráfico 1. Número de casos confirmados de coronavirus en el mundo a fecha de 15 de julio de 2020, por país

Fuente: Statista. https://es.statista.com/estadisticas/1091192/paises-afectados-por-el-coronavirus-de-wuhan-segun-los-casos-confirmados/.

Grafica 2. Número de personas fallecidas a causa del coronavirus en el mundo a fecha de 15 de julio de 2020, por país

Fuente: Statista. https://es.statista.com/estadisticas/1095779/numero-de-muertes-causadas-por-el-coronavirus-de-wuhan-por-pais/.

En el caso de México, donde se ha entrado a la Fase de Nueva Normalidad, según el semáforo de riesgo epidemiológico, los contagios confirmados suman 317,636 casos y 36,906 defunciones por COVID-19 al 15 de julio de 2020 (ver Cuadro 2). La Ciudad de México es la entidad con los indicadores más elevados, sumando el 18.8% de los casos confirmados; junto con el Estado de México, Tabasco, Puebla y Veracruz concentran el 47.1% de los casos del país.

Cuadro 2. Fases de propagación del COVID-19 en México

Datos	Fase 1		Fase 2		Fase 3		Fase Nueva Normalidad	
	29 de febrero	23 de marzo	24 de marzo	20 de abril	21 de abril	31 de mayo	1 de junio	15 de julio
Casos confirmados	6	367	405	8,772	9,501	90,664	93,435	317,365
Defunciones	0	4	5	712	857	9,930	10,167	36,906

Fuente: Elaboración con base en los datos de los Comunicados Técnicos de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal con Información Internacional y Nacional sobre el nuevo Coronavirus (COVID-2019).
https://www.gob.mx/salud/documentos/informacion-internacional-y-nacional-sobre-nuevo-coronavirus-2019-ncov.

El cuadro presenta los datos de casos confirmados de contagio y el número de defunciones en cada fase de la pandemia. Como se ha divulgado ampliamente, la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) identifica tres fases de propagación de la pandemia: la fase 1 de importación de casos, la fase 2 de contagios comunitarios y la fase 3 de contagio epidémico; además, reconoce otros escenarios posibles, como la fase 4 o segunda ola de contagios y la fase 5 correspondiente al fin de la pandemia. El 29 de mayo se anunció que el primero de junio se entraría a la fase de nueva normalidad, con el fin de empezar a reactivar paulatinamente la economía del país, asumiendo que las actividades de seguridad sanitaria seguirían vigentes; en esa fecha todas las entidades federativas, con excepción de Zacatecas, se encontraban en el color rojo del semáforo epidemiológico.
Desde fecha muy temprana, las autoridades de salud del país advirtieron del alto riesgo que corría la población con la propagación de la pandemia, considerando que México ocupa el segundo lugar de obesidad en el mundo, y con estadísticas preocupantes de casos de hipertensión, diabetes y otras comorbilidades.

Con información recuperada del proyecto COVID-19 Comorbilidades de las defunciones de la *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), se elaboró el Cuadro 3 en el que se presenta la relación de la pandemia con las comorbilidades. Esta información que se actualiza diariamente, se presenta al 10 de julio de 2020.

Cuadro 3. Covid-19 Comorbilidades de las defunciones. Valores relativos
1 de Marzo al 10 de Julio de 2020

Entidad	Sin Comorbilidad	Obesidad	Diabetes	Hipertensión	Tabaquismo	Obesidad-Diabetes-Hipertensión	Enfermedad Cardiovascular	Inmunosupresión
Nacional	27	25	38	44	9	7	5	3
Aguascalientes	18	22	43	51	15	8	10	8[2]
Baja California	22	19[1]	43	53	9	6	5	2
Baja California Sur	15	35	43	53	12	11	8	7
Campeche	24	26	39	43	2[1]	6	6	5
Ciudad de México	30	24	34	39	11	5	5	1
Chiapas	25	25	40	47	6	7	3	3
Chihuahua	22	28	38	50	9	10	7	4
Coahuila	34[2]	22	36	42	5	7	7	6
Colima	20	36	35	51	12	9	4	2
Durango	23	21	39	44	8	8	9	2
Guanajuato	21	33	43	48	13	13[2]	7	4
Guerrero	27	21	41	43	6	6	5	2
Hidalgo	25	29	39	41	8	7	5	2
Jalisco	16	30	42	53	15[2]	13	7	4
México	35	21	32[1]	33	10	5[1]	4	3
Michoacán	25	30	35	46	11	9	7	2
Morelos	24	22	40	40	9	5	4	1[1]
Nayarit	14[1]	27	45[2]	54	12	10	16[2]	7
Nuevo León	23	33	42	50	9	12	6	4
Oaxaca	27	28	39	37	5	7	5	2
Puebla	25	27	39	37	7	7	5	3
Querétaro	20	25	41	49	10	9	7	5
Quintana Roo	21	27	42	50	7	8	4	3
San Luis Potosí	17	28	43	52	9	9	6	3
Sinaloa	21	26	35	53	7	9	8	2
Sonora	24	27	37	54	6	9	9	3
Tabasco	24	34	40	46	2	10	5	2
Tamaulipas	24	30	42	46	4	9	8	2
Tlaxcala	30	29	35	30	6	6	2[1]	2
Veracruz	24	26	40	46	5	7	4	2
Yucatán	24	22	37	46	4	5	6	3
Zacatecas	15	38[2]	36	54[2]	14	9	10	7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Covid-19 Comorbilidades de las defunciones.
https://www.arcgis.com/apps/opendashboard/index.html#73880e19ed14359ab8b281d6faafb9f2

1 Valor más bajo de la serie
2 Valor más alto de la serie

De los pacientes que sucumbieron al virus del Coronavirus, se observa que el 73% de ellos presentaban alguna comorbilidad. En orden del impacto que tienen estas enfermedades crónicas, el 44% de los fallecimientos por COVID-19 padecían de hipertensión; el 38% presentaban diabetes; el 25% sufría obesidad; el 9% tabaquismo; el 7% padecía simultáneamente obesidad, diabetes e hipertensión: el 5% enfermedades cardiovasculares; y, el 3% inmunosupresión, es decir una reducción o nula respuesta inmunológica del organismo por tratamiento médico. Sólo el 27% de los casos no sufrían de alguna comorbilidad.

Recientemente el *Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias* de la UNAM dio a conocer el estudio *Mortalidad por COVID-19 en México. Notas preliminares para un perfil sociodemográfico*, en el cual se realiza un esbozo de los grupos sociales afectados por la pandemia en el país. En este sentido, se identificó que el 70% de los fallecidos son hombres, mayoritariamente entre los 40 y 69 años (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Muertes por COVID-19 por grupos de edad y sexo e índice de masculinidad al 27 de mayo de 2020

Edad	Mujeres	Hombres	Ambos	Índice de masculinidad*
Menos de 1	8	9	17	1.13
1 a 4	7	3	10	0.43
5 a 14	4	3	7	0.75
15 a 19	10	7	17	0.70
20 a 29	57	121	178	2.12
30 a 39	150	424	574	2.83
40 a 49	402	1177	1579	2.93
50 a 59	691	1678	2369	2.43
60 a 69	748	1422	2170	1.90
70 a 79	505	831	1336	1.65
80 y más	262	363	625	1.39
Total	2944	6038	8882	2.12

Fuente: Héctor Hiram Hernández Bringas, *Mortalidad por covid-19 en México. Notas preliminares para un perfil sociodemográfico*, con base en datos de. Subsistema Epidemiológico y Estadístico de Defunciones (2020).
* Indica el número de muertos varones por cada mujer fallecida.

En materia de escolaridad, el 71.2% de la población sólo contaban con educación básica (ver Gráfico 3). Los empleos que desempeñaban las personas fallecidas, se identificaron que el 28.1% no contaban con una actividad económica remunerada, en este caso personas que buscan trabajo, estudiantes y amas de casa; en este rubro, el 12% eran jubilados y el 11.7% eran empleados del sector público (ver Gráfico 4). Además, el estudio indica que el grueso de las defunciones ocurrió en hospitales de la *Secretaría de Salud* con un 51.6%, y del *Instituto Mexicano del Seguro Social* con 29.9%, mientras que, en el otro extremo, en los hospitales privados, sólo se registró un reducido 2.9%; el resto de los fallecimientos sucedió en otros hospitales de organismos públicos y en el hogar.

Gráfica 3. Defunciones por nivel de escolaridad. Valores porcentuales

Fuente: Héctor Hiram Hernández Bringas, *Mortalidad por covid-19 en México. Notas preliminares para un perfil sociodemográfico*, con base en datos de. Subsistema Epidemiológico y Estadístico de Defunciones (2020).

Gráfico 4. Distribución de la mortalidad por Covid-19, por ocupación
(N= 6 638 en porcentaje)

Fuente: Héctor Hiram Hernández Bringas, *Mortalidad por covid-19 en México. Notas preliminares para un perfil sociodemográfico*, con base en datos de. Subsistema Epidemiológico y Estadístico de Defunciones (2020).

El estudio muestra la desigualdad social del país; señala que los grupos más vulnerables del país son los más afectados por la pandemia. El autor de la investigación concluye que "Aun cuando los resultados presentados son de carácter preliminar, apuntan ya una tendencia en términos del perfil demográfico y social de los mexicanos que sufren y habrán de sufrir la consecuencia extrema de este padecimiento." (Hernández Bringas, 2020: 7)

Crisis sistémica y efectos económicos de la pandemia

La *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), en su *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017*, destacaba que después de dos años de contracción de la actividad económica en la región, el Producto Interno Bruto fue positivo en 2017, con un incremento del 1.3%.

A partir del análisis realizado, la CEPAL estimaba una perspectiva favorable para el desarrollo de la región en el siguiente año. En buena medida, la explicación de esta tendencia respondía al dinamismo esperado de la economía mundial, el cual, se esperaba, crecería al mismo ritmo de 2017. Sin embargo, en ese contexto, se prevenía sobre los riesgos para el crecimiento global a mediano plazo, considerando las condiciones financieras de los países desarrollados, y el proteccionismo emergente en Reino Unido y Estados Unidos. A estos desafíos se suma el lento crecimiento del ingreso, que, según la institución, tiene implicaciones negativas para la demanda y el consumo privado.

En el caso particular de México, el crecimiento económico de 2017 se estimó en un monto inferior al del año anterior, pasando de 2.9% al 2.2%. Según el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017. México*, si bien el sector externo del país siguió creciendo, así como otros rubros de la economía, su dinámica fue afectada por el decremento de la inversión pública, el aumento de la inflación en tres puntos respecto al 2016, así como los desastres naturales que afectaron al país.

En el siguiente *Balance Preliminar*, la CEPAL planteó que los países de la región "…enfrentan un escenario económico mundial complejo en los próximos años, en el cual se espera una reducción de la dinámica del crecimiento, tanto de los países desarrollados como de las economías emergentes, acompañada por un aumento en la volatilidad de los mercados financieros internacionales." (CEPAL, 2019a: 11) Las proyecciones preveían que estos decrementos se extenderían hasta el año 2019.

Se estimó que la región de América Latina y el Caribe produjo un crecimiento económico de 1.2%, lo cual representó una desaceleración con respecto a 2017, cuando se

generó un crecimiento del 1.3%. La demanda interna, debida a la recuperación de la inversión y el consumo privado, fueron el soporte de este crecimiento. Por su parte, el consumo y la inversión pública decreció como resultado de los ajustes fiscales instrumentados por los gobiernos de la región.

Las previsiones para el año 2019 expresaron la preocupación por la desaceleración de las economías desarrolladas, por los ajustes monetarios y de las tasas de interés en los Estados Unidos, la volatilidad financiera, así como la reducción del financiamiento externo canalizado a los países de la región. En el mismo sentido, se sumaba la incertidumbre por los posibles resultados que arrojaría el *brexit*, impulsado por el Reino Unido, en materia de comercio con la Unión Europea y el resto del mundo, así como las diferencias entre China y Estados Unidos en materia de comercio.

Respecto a la economía mexicana, se estimó un leve crecimiento de 2.2% respecto al 2.1% del año anterior; esto derivado del incremento del comercio con Estados Unidos, además de presentar una leve mejoría en la tasa de empleo y un ligero superávit primario del sector público. Si bien, se calculó una inflación superior a la prevista por el banco central y un aumento del déficit fiscal del sector público.

Siendo un año electoral, tras el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en la contienda por la Presidencia de la República, se multiplicaron las especulaciones por el derrotero que seguiría la economía del país bajo la conducción del nuevo gobierno con una visión política contrastante con la de todas las anteriores administraciones. Sin embargo, la CEPAL consideró que el Producto Interno Bruto (PIB) podría crecer 2.1% en 2019, como resultado del incremento de la inversión pública y privada, y del aumento en el consumo derivado del mejoramiento de los salarios reales. Estas previsiones no descartaron, por otro lado, la posibilidad de la desaceleración de la economía del país como resultado de las políticas del nuevo gobierno y la respuesta de la iniciativa privada; las expectativas para ambos escenarios se contextualizaron en los beneficios que pudiera generar la implementación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

En su *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019*, la CEPAL advierte de la situación extremadamente compleja que viven los países de la región en lo económico y lo social. Señala que "América Latina presenta una desaceleración económica generalizada y sincronizada a nivel de los países y de los distintos sectores", (CEPAL, 2019b: 11) lo que, de proseguir así, definiría al periodo 2014-2020 como el de menor crecimiento regional en los últimos 40 años.

Esta situación se vuelve más preocupante si a ella se suman las condiciones de bajo dinamismo de la economía global –se estima un crecimiento de la economía mundial de 2.5%-, las tensiones comerciales entre los países desarrollados y con los productores de petróleo, así como los problemas del mercado financiero internacional asociados al manejo de las tasas de interés y a la gestión de una creciente deuda; con todo ello, se propicia un creciente vulnerabilidad de las economías de América Latina y del Caribe.

La actividad económica se estancó en el primer semestre del año; el PIB tuvo un crecimiento nulo. De las 20 economías de la región, sólo Colombia y Guatemala continuaron creciendo.

Para México, la CEPAL estimó que no habría crecimiento en 2019. Se consideró que la presencia de un contexto externo complejo, así como los ajustes internos y la desaceleración de la actividad económica del país no lo permitirían. Debido al buen manejo de la política monetaria, se estimó que el nivel de inflación se mantendría en los rangos definidos por la banca central. De igual manera, se calculó que el déficit fiscal del sector público disminuiría, respecto a 2018, al 1.9% del PIB, Sin embargo, se preveía la disminución de exportaciones e importaciones petroleras, el incremento de la tasa de desempleo y el del déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos.

Las previsiones para el año 2020 calculaban un incremento del PIB en alrededor de 1.3%, considerando un leve aumento de la inversión pública y el aumento del consumo interno como resultado del alza en los niveles de salarios reales. Los desafíos para ese año consistían, de nuevo, en la reducción del crecimiento de la economía mundial, en la

incertidumbre de los mercados financieros internacionales, así como la disminución de los ingresos públicos.

En el Cuadro No. 5 se presenta la evolución en los últimos años de los principales indicadores económicos del país. Se observa que la tendencia de desaceleración ha sido sostenida en el periodo analizado.

Cuadro No. 5. México. Principales indicadores económicos. 2015-2019

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019*
			Tasa de variación anual		
Producto interno bruto	3,3	2,9	2,1	2,0	0,0
Producto interno bruto por habitante	1,9	1,6	0,8	0,7	-1,2
Precios al consumidor	2,1	3,4	6,8	4,8	3,0[a]
Salario medio real[1]	1,4	0,9	-1,2	0,9	2,9[b]
Dinero (M1)	16,1	11,9	10,0	10,0	5,9[b]
Tipo de cambio real efectivo[2]	13,1	15,2	-2,2	-0,6	-2,6[b]
Relación de precios del intercambio[3]	-3.1	-6,1	1,6	1,0	-1,5
			Porcentaje promedio anual		
Tasa de desempleo urbano abierto	4,7	4,3	3,4	3,3	3,6
Resultado global sector público federal/PIB	-3,4	-2,6	-1,1	-2,0	-1,9
Tasa de interés pasiva nominal[4]	3,0	3,8	5,8	6,7	7,3[a]
Tasa de interés activa nominal[5]	28,5	26,8	12,8	13,2	13,5[b]
			Millones de dólares		
Exportaciones de bienes y servicios	403 879	398 893	437 449	491 673	491 673
Importaciones de bienes y servicios	428 231	420 917	458 301	499 463	499 463
Balanza de cuenta corriente	-29 489	-22 648	-20 112	-6 781	-6 781
Balanzas de capital y financiera[6]	13 821	22 515	15 347	16 491	16 491
Balanza global	-15 667	-136	-4 765	9 710	9 710

Fuente: Elaboración propia con base en el Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. México, para los años 2017, 2018 y 2019, de la Comisión Económica para América Latina.
* Estimaciones
[a] Datos al mes de octubre
b Datos al mes de septiembre
1 Salario medio declarado de los afiliados al seguro social
2 La tasa negativa significa una apreciación real. Se refiere al tipo de cambio real efectivo mundial
3 Cálculos de la División de Desarrollo Económico CEPAL. Balance Preliminar 2019
4 Costo de captación a plazo banca múltiple
5 Promedio entre tarjeta de crédito y la tasa del Costo Anual Total (CAT)
6 Incluye errores y omisiones

El comportamiento que se advierte en estos indicadores, responde a la tendencia cíclica de la economía mundial y, específicamente, del país. Para Samuelson y Nordhaus (2010), si bien la economía de todo país persigue la eficiencia económica, existen diversas razones por las cuales las economías pueden incurrir en el uso ineficiente de recursos, como ocurre en la fase de estancamiento del ciclo económico. Siguiendo a estos autores, se

puede sostener que los temas clave del análisis macroeconómico resultan de interés al estudio y atención de los ciclos: "1. ¿Por qué bajan algunas veces la producción y el empleo, y cómo se puede reducir el desempleo? [...]; 2. ¿Cuáles son las fuentes de la inflación de precios, y cómo pueden mantenerse bajo control? [...]; y, 3. ¿Cómo puede un país incrementar la tasa de crecimiento económico?" (Samuelson y Nordhaus, 2010: 374-375)

Como es conocido (Elizalde, 2012), los ciclos económicos presentan una tendencia a determinado plazo en el que se presentan cuatro fases: la de recuperación o expansión, la fase de auge o cima, la de recesión y la fase de depresión o fondo. De acuerdo al análisis de la CEPAL presentado líneas arriba, la recesión de la economía mundial, de América Latina y de México queda de manifiesto en el periodo revisado. A partir de los efectos de la pandemia por Coronavirus-16, se puede decir que estamos en un momento de transición hacia la fase de depresión.

En un reciente estudio, los profesores Erquizio, García y Ramírez (2020) señalan que, en su momento, el primer autor sostuvo que "...el gobierno de Andrés Manuel López Obrador tenía dos retos. Uno de corto plazo, es decir desde la óptica del ciclo económico: sostener la expansión del ciclo en curso: 2010-2018. Otro de largo plazo, es decir desde la perspectiva del crecimiento económico: derrotar el estancamiento estabilizador excluyente y empobrecedor, que es el saldo de cuatro décadas de políticas económicas neoliberales." (Erquizio, García y Ramírez, 2020: 5) De allí que, con la pandemia, se suma el reto de salir de ella y luchar contra un estancamiento de largo plazo.

Para los autores, los indicios de una recesión en el país se presentaron desde la segunda mitad del año 2018; en 2019 la economía del país presentaba todos los síntomas de una recesión. La fase de expansión vivida en el periodo 2010-2018 y la recesión de 2019, se presenta en el Cuadro 6, en el que se puede observar que la incidencia del ciclo económico ocurre con diferente intensidad en el nivel nacional, en las regiones y entidades del país.

Cuadro 6. México. Indicadores Económicos
Expansión 2010-2018 y Recesión 2019

Expansión 2010-2018						Recesión 2019			
Producto Interno Bruto Edo. (PIBE)			Índice Coincidente por Entidad Fed. (ICEF)			Índice Coincidente por Entidad Fed. (ICEF)			
Entidad federativa	Región	Tasa Crecim.	Entidad federativa	Región	Tasa Crecim.	Entidad federativa	Región	Tasa Crecim.	% PIBE 2018
Nacional		2.429	Nacional		4.304	Nacional		1.552	100.000
Entidades federativas que crecen más en la expansión 2010-2018 y la recesión 2019									
Baja California Sur	Centro-Norte	5.174	Aguascalientes	Centro-Norte	6.225	Baja California	Norte	3.185	3.145
Aguascalientes	Centro-Norte	4.822	Querétaro	Centro	5.904	Yucatán	Sur	3.005	1.460
Quintana Roo	Sur	4.442	Baja California Sur	Centro-Norte	5.820	Jalisco	Centro-Norte	2.442	6.914
Querétaro	Centro	4.133	Quintana Roo	Sur	5.785	Querétaro	Centro	2.224	2.333
Guanajuato	Centro	3.903	Guanajuato	Centro	5.702	Aguascalientes	Centro-Norte	2.111	1.311
San Luis Potosí	Centro-Norte	3.715	Jalisco	Centro-Norte	5.155	Tamaulipas	Norte	1.926	2.824
Chihuahua	Norte	3.459	San Luis Potosí	Centro-Norte	4.925	Nuevo León	Norte	1.894	7.468
Sonora	Norte	3.314	Chihuahua	Norte	4.595	Nayarit	Centro-Norte	1.734	0.679
Jalisco	Centro-Norte	3.180	Yucatán	Sur	4.263	Tlaxcala	Centro	1.713	0.561
Hidalgo	Centro	3.143	Nuevo León	Norte	4.201	Baja California Sur	Centro-Norte	1.713	0.982
Yucatán	Sur	3.134	México	Centro	4.025	Sinaloa	Centro-Norte	1.662	2.231
Colima	Centro-Norte	3.120	Sonora	Norte	3.906	Campeche	Sur	1.646	2.281
Michoacán	Centro-Norte	3.002	Baja California	Norte	3.787	Zacatecas	Centro-Norte	1.440	0.879
Baja California	Norte	2.984	Puebla	Centro	3.701	Tabasco	Sur	1.428	2.614
Nuevo León	Norte	2.889	Hidalgo	Centro	3.552	Guanajuato	Centro	1.173	4.115
México	Centro	2.880	Coahuila	Norte	3.486	Sonora	Norte	1.145	3.262
Puebla	Centro	2.773	Michoacán	Centro-Norte	3.423	Quintana Roo	Sur	1.142	1.627
C. de México	Centro	2.770	Colima	Centro-Norte	3.304	Michoacán	Centro-Norte	0.941	2.426
Coahuila	Norte	2.682	C. de México	Centro	3.286	Coahuila	Norte	0.774	3.505
Entidades federativas que crecen menos en la expansión 2010-2018 y la recesión 2019									
Sinaloa	Centro-Norte	2.656	Durango	Centro-Norte	2.667	Colima	Centro-Norte	0.672	0.609
Nayarit	Centro-Norte	2.340	Sinaloa	Centro-Norte	2.445	San Luis Potosí	Centro-Norte	0.449	2.109
Durango	Centro-Norte	1.939	Nayarit	Centro-Norte	1.941	Chihuahua	Norte	0.400	3.198
Morelos	Centro	1.569	Morelos	Centro	1.588	Hidalgo	Centro	0.354	1.536
Oaxaca	Sur	1.559	Tlaxcala	Centro	1.475	Veracruz	Sur	0.265	4.595
Guerrero	Sur	1.532	Oaxaca	Sur	1.408	Durango	Centro-Norte	0.240	1.134
Veracruz	Sur	1.417	Tamaulipas	Norte	1.365	México	Centro	-0.077	8.930
Tlaxcala	Centro	1.275	Zacatecas	Centro-Norte	1.287	Puebla	Centro	-0.209	3.389
Tamaulipas	Norte	1.244	Veracruz	Sur	1.096	Oaxaca	Sur	-0.337	1.478
Zacatecas	Centro-Norte	0.834	Guerrero	Sur	0.398	C. de México	Centro	-0.461	17.640
Chiapas	Sur	0.238	Chiapas	Sur	-0.316	Morelos	Centro	-1.026	1.135
Tabasco	Sur	-1.370	Tabasco	Sur	-2.290	Chiapas	Sur	-1.234	1.561
Campeche	Sur	-3.863	Campeche	Sur	-5.006	Guerrero	Sur	-1.827	1.370

Fuente: Alfredo, Erquizio, Julio Iván García y Roberto Ramírez, Fase actual del ciclo económico clásico en México y sus regiones: la recesión 2019-2020 en curso, p. 36.

Con fecha del 21 de abril de 2020, la CEPAL presentó su segundo *Informe Especial COVID-19* en el que se analizan los efectos económicos para América Latina derivados de la pandemia. La Dra. Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la institución, destacó la importancia de dimensionar la crisis sanitaria, económica y social en el corto y mediano plazo, a fin de que, a partir de allí, se precisen las políticas macroeconómicas necesarias para impulsar las medidas que permitan atender las graves consecuencias económicas para la región y reactivar la dinámica económica.

Según las estimaciones realizadas por la institución, se considera que el PIB de la región caerá en un 5.3%. Las proyecciones para los países de América Latina y el Caribe se enlistan en la Cuadro 7. El decaimiento de la actividad económica para México se estimó en -6.5% del PIB. De igual manera, en el mismo cuadro, se

presentan las proyecciones actualizadas con fecha 15 de julio de 2020; en este documento, la estimación del PIB regional se calculó en un descenso del 9.1%, mientras que para México se espera una tasa del -9.0%.

Cuadro 7. Proyecciones de crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe, 2020

	Crecimiento del PIB 2020[1]	Crecimiento del PIB 2020[2]
América Latina y el Caribe	**-5,3%**	**-9,1%**
Argentina	-6,5%	-10,5%
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-3%	-5,2%
Brasil	-5,2%	-9,2%
Chile	-4%	-7,9%
Colombia	-2,6%	-5,6%
Ecuador	-6,5%	-9,0%
Paraguay	-1,5%	-2,3%
Perú	-4%	-13,0%
Uruguay	-4%	-5,0%
Venezuela (República Bolivariana de)	-18%	-26,0%
América del Sur	**-5,2%**	**-9,4%**
Costa Rica	-3,6%	-5,5%
Cuba	-3,7%	-8,0%
El Salvador	-3%	-8,6%
Guatemala	-1,3%	-4,1%
Haiti	-3,1%	-5,0%
Honduras	-2,8%	-6,1%
México	-6,5%	-9,0%
Nicaragua	-5,9%	-8,3%
Panamá	-2%	-6,5%
República Dominicana	0%	-5,3%
Centroamérica y México	**-5,5%**	**-8,4%**
Centroamérica	**-2,3%**	**-6,2%**
América Latina	**-5,3%**	**-9,1%**
Antigua y Barbuda	-7,2%	-12,3%
Bahamas	-6,8%	-10,5%
Barbados	-5,8%	-8,8%
Belice	-3,9%	-14.0%
Dominica	-3,6%	-8.1%
Granada	-7,3%	-10.5%
Guyana	56,4%	44,3%
Jamaica	-5,3%	-5,3%
Saint Kitts y Nevis	-6,5%	-11,5%
San Vicente y las Granadinas	-3,6%	-7,8%
Santa Lucía	-8,1%	-11,9%
Suriname	-4,4%	-7,0%
Trinidad y Tabago	-5%	-7,1%
El Caribe	**-2,5%**	**-5,4%**

Fuente: Elaboración propia, con datos de:

[1] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe Especial COVID-19 No. 2.

[2] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.

Nota: Centroamérica incluye a Cuba, Haiti y la República Dominicana.

Según la Dra. Bárcena, apunta en el Informe Especial, el comportamiento económico del periodo 2014-2019, coincide con lo que ya se señaló, es el de menor crecimiento desde los años cincuenta del siglo XX. En ese sentido, señala que la crisis económica y social producida por la pandemia del COVID-19, ahondará estos efectos negativos, tanto en la actividad económica como en el empleo, la desigualdad y la pobreza. Conviene retomar las conclusiones acerca del escenario que presenta dicho documento:

> "La crisis que sufre la región en 2020, con una caída del PIB del 5,3%, será la peor en toda su historia. Para encontrar una contracción de magnitud comparable hace falta retroceder hasta la Gran Depresión de 1930 (-5%) o más aún hasta 1914 (-4,9%).

Los efectos de mediano plazo en materia de reorganización de la producción y del comercio internacional en términos de localización y tecnológicos son importantes. Los escenarios posibles que aún están abiertos son por lo menos tres: continuación de la globalización, pero sobre la base de nuevos modelos de gobernanza más receptivos al multilateralismo y la corrección de las desigualdades entre países; soluciones de alcance exclusivamente nacional, o una acentuación de la regionalización.

Para la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las soluciones de alcance exclusivamente nacional no serían viables por razones de economías de escala, tecnológicas y de aprendizaje.

Es posible que la mejor solución sea una nueva globalización con una gobernanza proclive a la inclusión y la sostenibilidad, pero para participar activamente en esa nueva globalización, América Latina y el Caribe debe integrarse productiva, comercial y socialmente. Para ello, la coordinación de nuestros países en materia macroeconómica y productiva es crucial para negociar las condiciones de la nueva normalidad, particularmente en una dimensión urgente en la actual crisis y en el mediano plazo: la del financiamiento para un nuevo estilo de desarrollo con igualdad y sostenibilidad ambiental." (CEPAL, 2020a: 20)

En el documento donde se presentan las nuevas proyecciones económicas y sociales (CEPAL, 2020b), se advierte de la gravedad del descenso de la economía mundial,

considerando la desarticulación de los mercados financieros internacionales y la economía, la persistencia de los riesgos financieros para los países en desarrollo, así como la peor contracción económica en la región de los últimos años, lo cual lleva a la pérdida del PIB per cápita a niveles de hace una década.

Bienes públicos internacionales: desarrollo y cooperación internacional

El escenario es sombrío para el mundo post-pandemia, La emergencia sanitaria se constituye en una dura experiencia mundial que se tiene que reflexionar y, a partir de allí, pautar estrategias globales para su atención. El deterioro de la actividad económica en estos meses ahonda la crisis sistémica que ya se venía manifestando, y que presenta el reto de su reactivación paulatina y segura, pero, al mismo tiempo, implementar políticas anticíclicas que ayuden a las distintas economías a salir de la fase depresiva.

Los más afectados son los amplios segmentos de la población mundial que viven en situación de pobreza y extrema pobreza. De acuerdo con las proyecciones elaboradas por la CEPAL (2020b), la caída del 9.1% del PIB de la región se traducirá en un incremento del desempleo en 13.5%, lo que tendrá un impacto negativo en la vida de 44 millones de personas desempleadas, y, por consecuencia, en su capacidad adquisitiva.

De esta manera, se estima que la tasa de pobreza se incrementará en 7.1% en 2020, pasando de 30.2% a 37.3%, lo que se traduce en un incremento de 45 millones de personas en condición de pobreza, pasando de 186 a 231 millones de pobres, y de 28 millones en pobreza extrema, considerando el crecimiento de este rubro del 11.0% al 15.5%.

En el caso de México, el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL), presentó en el mes de mayo de 2020 sus estimaciones sobre los efectos que tendrá la coyuntura sanitaria sobre la pobreza por ingresos y en la de carácter laboral. El estudio plantea el incremento de entre 7.2% y 7.9% de la pobreza por ingresos, es decir, de aquellas personas cuyo ingreso no alcanza para adquirir una canasta básica de bienes y servicios, mientras que se calcula un incremento entre 6.1 a 10.7 millones de personas en pobreza extrema.

Por otra parte, se estima que la pobreza laboral, que da cuenta de las personas que no pueden adquirir una canasta alimentaria con su ingreso laboral, presentará en el corto plazo, un aumento de entre 37.3% y 45.8%; esto para el primer semestre del año. Ante estas circunstancias, el CONEVAL considera que la "…pandemia de COVID-19 nos enfrenta a la urgente necesidad de promover: 1) la construcción de un sistema de protección social resiliente a eventos críticos o de crisis, y 2) el avance del cumplimiento de los derechos sociales." (CONEVAL, 2020a: 2)

En otro documento elaborado por CONEVAL (2020b), se reconoce que la crisis generada por la pandemia ocurre en un contexto de vulnerabilidad. Considerando que es la población con menores ingresos en el país la que resultará más afectada. Se señala que los efectos adversos de la crisis sanitaria, se agudizan si se consideran "…la alta prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares, la precariedad laboral, problemas de acceso al agua y de hacinamiento que impiden la adopción generalizada de medidas preventivas y múltiples brechas de acceso a derechos sociales: salud, alimentación, educación, vivienda y seguridad social." (CONEVAL, 2020b: 11)

El estudio de CONEVAL plantea dos posibles escenarios en relación con los efectos en la pobreza como consecuencia de la crisis del COVID-19. Por un lado, el primer escenario implicaría la caída general del ingreso en un 5%; mientras que el segundo escenario, podría ser de una caída promedio del ingreso del 5%, sumando grandes afectaciones a la población, considerando el ingreso y la incidencia de la población urbana (la que habita en localidades con 2,500 habitantes o más).

En esta lógica, y tomando en cuenta la inflación estimada por el Banco de México al mes de agosto del año en curso, se han calculado las expectativas de pobreza por ingreso para cada uno de los escenarios, según se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Expectativas de pobreza por ingreso según escenario. México, 2020

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje			Millones de personas		
	2018	2020 I	2020 II	2018	2020 I	2020 II
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	21.7	25.3	21.0	27.1	31.7
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	48.8	56.0	56.7	61.1	70.0	70.9

Fuente: CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y el MEC del MCS-ENIGH de 2018.
CONEVAL, La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19) en México.

Es indudable que los efectos perniciosos de la pandemia se reflejarán en los altos niveles de desigualdad social, de pobreza y pobreza extrema y en la vulnerabilidad de grandes segmentos de la población.

Hace apenas cinco años que se celebraban los avances logrados con la aplicación de diferentes programas asociados a los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* impulsados desde la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU). Esta ambiciosa convocatoria promovida en el año 2000 logró el compromiso de 189 países para combatir y reducir la pobreza en el mundo.

El balance hecho en 2015 reconoció los significativos avances logrados en los ocho objetivos que se propusieron; si bien, no se desconoció la persistencia de desigualdades en el progreso y bienestar de la población, así como la concentración de pobres y de extremadamente pobres en países en desarrollo ya identificados. Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas señaló en aquel tiempo que "A pesar de los notables logros, estoy profundamente consciente de que las desigualdades persisten y que el progreso ha sido desigual. La pobreza continúa concentrada predominantemente en algunas partes del mundo. (Naciones Unidas, 2015a: 3) *Los Objetivos del Milenio* lograron que más de mil millones de personas dejaran de vivir en pobreza extrema, propiciando su incorporación a programas educativos, de salud y acceso a servicios públicos básicos.

Pensando en mejorar las condiciones de vida de millones de personas aún en condiciones de pobreza y extrema pobreza y construir un mundo más justo e incluyente, tras valorar los logros alcanzados por los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, la Asamblea General de la ONU aprobó en septiembre de 2015 la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. El acuerdo fue suscrito por los 193 estados miembros del organismo. La Agenda incorporó *17 Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ver Figura 3).

Figura 3. Objetivos de Desarrollo del Milenio y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Esfera de importancia crítica para la humanidad y el planeta	Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015	Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030
Personas	1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre 2. Lograr la enseñanza primaria universal 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer 4. Reducir la mortalidad infantil 5. Mejorar la salud materna 6. Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Planeta	7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible 15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica
Prosperidad		7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación 10. Reducir la desigualdad en y entre los países 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Paz		16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
Asociaciones	8. Fomentar una alianza global para el desarrollo	17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: Elaboración con base en ONU, 2015a Objetivos de Desarrollo del Milenio y ONU, 2015b Objetivos de Desarrollo de Desarrollo Sostenible.

Buscando apoyar la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 en los países de América Latina y el Caribe, la CEPAL definió cuatro prioridades: fortalecer la arquitectura institucional regional, potenciar el análisis de los medios de implementación de la agenda en la región, apoyar la integración de los 17 objetivos a los planes y presupuestos de los países de la región, y promover la integración de los procesos de medición de la estrategia de desarrollo estadístico en cada país. (CEPAL, 2016: 45-49)

La presencia de la contingencia sanitaria ha venido a trastocar la vida de la población mundial. Sus efectos en la economía se traducen ya en nocivas consecuencias para el bienestar de la población, en particular de la más vulnerable. El anuncio de la crisis económica y del incremento de la pobreza en el mundo hace evidente el riesgo que corren los programas y proyectos asociados a la Agenda 2030.

Los desafíos para la comunidad internacional se recrudecen en el sentido de la necesidad de diseñar e impulsar una nueva estrategia mundial para alcanzar las metas de la Agenda 2030 en un contexto de profunda crisis. En el caso América Latina y el Caribe considerada la región con mayor desigualdad social en el mundo y con amplias brechas estructurales que limitan su potencial para cumplir con los Objetivos 2030, es necesario fomentar la solidaridad y cooperación internacional, dando un sentido público y mundial a la provisión de los bienes y servicios que se requieren generar para tales cometidos.

Con la redefinición del Desarrollo en términos de considerar, además del avance económico, el bienestar de la población y el mejoramiento de las condiciones ambientales del planeta, desde hace años, se ha insistido en que estas preocupaciones de interés mundial, como son los Objetivos del Milenio y los orientados al Desarrollo Sostenible, se asuman como *bienes públicos regionales y/o mundiales*.

El concepto de bien público global, internacional, mundial o trasnacional, como se le conoce, hace referencia a un bien que brinda utilidad o beneficio a toda la población del mundo. O como lo presenta Brenes Torres, se refiere a "…todo aquel bien que

brinda beneficios a todas las personas y regiones del planeta. (Brenes Torres, 2005: 2) Por extensión, se define el bien púbico regional, cuando éste corresponde a una de las regiones del mundo.
Es decir, como lo apunta Velásquez, se refiere a aquellos bienes cuyos beneficios "…deben ser universales, en términos de países […,] deben extenderse, preferiblemente a todos los grupos de la población [… y] deben satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin impedir las opciones de desarrollo de las generaciones futuras." (Velásquez González, 2009: 15) Por su parte, Morrisey, te Velde y Hewitt (2004) plantean que al definirlos se debe tener en cuenta que posean dos características: que sus beneficios nos sean excluibles, sino que todas las personas puedan aprovechar sus beneficios, y que no se genere rivalidad en el sentido de que el beneficio que alcance una persona no sea en detrimento del que pueda gozar otra.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo considera que los bienes públicos globales y regionales representan objetivos y oportunidades que benefician a la comunidad internacional, y que, además requieren de una gestión que rebasa el ámbito local y nacional. De esta manera, sus programas y acciones impactan a los bienes públicos globales, comprendidos en las siguientes líneas de acción: desarrollo sostenible y medio ambiente; paz y seguridad; estabilidad económica y financiera internacional, salud global; y, diversidad de las expresiones culturales. (Portal: Cooperación Española: https://www.cooperacionespanola.es/es/provision-de-bienes-publicos-globales.)

Con el propósito de configurar una tipología, Meza (2017) recupera la idea pionera de Joseph Stiglitz en relación a los bienes públicos internacionales, identificando cinco tipos fundamentales: la estabilidad económica, la seguridad internacional, la protección del medio ambiente, el desarrollo y transmisión del conocimiento, y la conformación de organizaciones supranacionales humanitarias. Vistos en un contexto globalizado, estos bienes representan un interés de los Estados nacionales integrados como comunidad internacional, por lo cual se concibe la construcción de estrategias, redes y alianzas internacionales para definir políticas públicas a ese nivel, con el compromiso e impulso de todos los países participantes.

Es decir, estas acciones tendrán que avanzar dentro de una dinámica de gobernanza global. En el análisis hecho por Granell (2008) acerca de la evolución de los organismos económicos internacionales, una gobernanza mundial debe incidir cooperativamente y con propósitos y estrategias comunes en los bienes públicos globales, que, según el autor, son: la paz y la seguridad, las finanzas internacionales y el ambiente económico, el comercio internacional, el cambio climático y el desarrollo humano plasmado, en ese tiempo, en los *objetivos de Desarrollo del Milenio*.

En el contexto de crisis sistémica que se vive, la estrategia de una gobernanza internacional, conlleva, de forma imprescindible, la cooperación internacional. Con el fin de buscar soluciones a los problemas globales, Kaul y Blondin (2015) argumentaron, en otro momento, que se requiere la implementación de una gobernanza a ese nivel que permita proveer de bienes públicos globales y regionales, mediante la formulación e implementación de políticas sujetas a la cooperación internacional. Su concepción de la gobernanza hace referencia a "…los procesos y arreglos institucionales establecidos, así como a las medidas adoptadas en procura de un resultado político deseado. Por tratarse de herramientas, los arreglos de gobernanza deben ajustarse a un objetivo específico. Dicho de otra manera, deben tomar en cuenta la naturaleza de los problemas a tratar y las formas más convenientes y factibles de resolverlos en las circunstancias en que se presentan." (Kaul y Blondin, 2015: 75)

Se asume que, en el mundo contemporáneo, la mayoría de los desafíos que se presentan a esa escala cuentan con las propiedades que caracterizan a los bienes públicos globales o internacionales. Por consecuencia, la atención de estos problemas debe considerar que, tanto a nivel local, como nacional e internacional, las soluciones instrumentadas tendrán diversos efectos, es decir, generarán externalidades. Los acuerdos y estrategias comunes, por lo tanto, habrán de evitar y eliminar cualquier externalidad negativa. En esta tarea, la cooperación y solidaridad de los participantes en cada nivel de intervención resulta fundamental.

Con el fin de promover la coordinación de esfuerzos, y cuidando el respeto a la soberanía de los Estados involucrados en estas estrategias internacionales, se considera que la Organización de Naciones Unidas pudiera brindar el espacio para llegar a acuerdos, así como actuar como el organismo capaz de coordinar los esfuerzos y ser el gestor de los programas, derechos y obligaciones que resulten de la cooperación internacional para la provisión de los bienes públicos globales.

De esta suerte, su papel se enfocaría, según los autores (Kaul y Blondin, 2015: 76-81), a las siguientes funciones: evitar el riesgo de fallo de los actores estatales y no estatales; promover la justicia mundial; facilitar la gestión de temas globales; y, promover un dominio público mundial equilibrado y coherente. En esta propuesta, se considera que la gobernanza internacional para la provisión de bienes públicos globales, se sustenta en un liderazgo y supervisión efectivos (ver la Figura 4). Requiere, además de un consenso acerca de la manera que se institucionalizará la compatibilidad de soberanía nacional y la cooperación internacional, así como precisar e incorporar la gestión de la interdependencia al papel que asuma la misma Organización de Naciones Unidas.

Figura 4. Identificación de los requisitos de gobernanza de los bienes públicos globales

Fuente: Inge Kaul y Donald Blondin. "Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas". En José Antonio Ocampo (Editor). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional.*

Como bien lo prescribieron en su momento Ferroni y Mody (2004), los bienes públicos internacionales pueden ayudar a reducir la pobreza. Con información del Banco Mundial, al mejorar las diferentes dimensiones del desarrollo: Prestando servicios de salud de calidad a toda la población y erradicando enfermedades infecciosas; cuidando el medio ambiente, buscando eliminar los efectos negativos del calentamiento global; impulsando la generación de conocimiento y desarrollo tecnológico; creando condiciones para un escenario mundial en paz y seguro; y cuidar la estabilidad económica y financiera mediante la gestión de los ciclos económicos.

Comentarios finales

La pandemia del Coronavirus-19 ha replanteado la vida del ser humano. Se ha infiltrado tanto en sus aspectos considerados trascendentales como en aquellos de menor consideración.

El confinamiento al que se ha visto sometido, ha tenido implicaciones en sus relaciones interpersonales en el ámbito familiar y social. Las relaciones económicas se han sometido a presiones. Las de tipo político se han exacerbado. La degradación de las condiciones de vida y la exclusión social se han profundizado.

Se han incorporado al vocabulario cotidiano nuevos términos y se han recuperado otros para caracterizar lo que está viviendo el mundo. Otros han sido revalorados y han cobrado la relevancia que no tenían.

Así, *ralentizar* la acción humana se vuelve necesaria al imprimir menor rapidez a los procesos sociales, de tal manera que el término es fundamental para volver más lento el contagio epidémico con el fin de hacer un uso más eficiente de los recursos de salud necesarios para su atención.

De igual forma, la *resiliencia* ha venido a constituirse en una capacidad fundamental de los individuos y de los grupos sociales para poder enfrentar situaciones adversas como la pandemia; la incertidumbre y compleja problemática asociadas al

fenómeno que vive el mundo, reclama que todos estén dispuestos y comprometidos para responder positivamente a tales circunstancias.

Como fenómeno sistémico, global, la pandemia del Coronavirus-19 se ha definido como un *hecho social total*. De esta manera se recupera el concepto acuñado por Émile Durkheim (2001) referente a los comportamientos o ideas presentes en un grupo social, mediante su conocimiento, valoración, el compartirlos, y su puesta en práctica. El sentido de totalidad hace referencia al conjunto de relaciones sociales involucradas, asumiendo en este caso el nivel global en el que ocurren, siguiendo las reflexiones de Marcel Mauss (2019).

La pandemia trajo consigo una nueva realidad que involucra a toda la humanidad. De esta suerte, se ha constituido una *nueva normalidad*, la cual demanda nuevos comportamientos, acuerdos sociales y fórmulas para la convivencia social. La nueva normalidad se caracteriza por la incertidumbre y el riesgo, pero también plantea la necesidad del compromiso común, así como la visión y atención integral de los asuntos globales.

La crisis económica sistémica, agravada por los efectos de meses de paralización de actividades, vio emerger la polarización entre gobiernos y el sector empresarial, entre lo que es el interés público y el privado. Las diferencias en la percepción de la crisis sanitaria y la estrategia a seguir durante la pandemia y en la fase de reactivación de la actividad económica hacen necesario un replanteamiento en el comportamiento de los actores políticos y económicos.

Se requiere revalorar el papel del mercado, así como del Estado y el de la sociedad. Por un lado, es importante subrayar la importancia que tienen tanto el crecimiento económico como la justicia social y la inclusión en la convivencia social. Como lo expresó Amartya Sen, (1987), el comportamiento económico debe conciliar los intereses particulares de los individuos y grupos con un comportamiento que tome en consideración la cuestión social, la cooperación y el sentido de identidad.

Después de todo, la economía tiene otros intereses además de la ganancia. Durante la actividad económica, siguiendo a Galtung (1998), la presencia de externalidades e internalidades, positivas y negativas a distintos niveles, definen la necesidad de la interconexión entre sectores económicos y de los agentes económicos. Además, se tiene que considerar que el crecimiento económico debe ir de la mano con el desarrollo del ser humano.

Por otra parte, resulta conveniente reflexionar sobre la experiencia de la Unión Europea en el impulso de una verdadera *gobernanza democrática*, cuya aplicación práctica "… sugiere que los problemas se resuelven de modo colectivo en una estructura donde la autoridad política está fragmentada o diluida. [Lo que requiere de una] *gobernanza a varios niveles* (multi-level governance). La idea central de dicho enfoque es que la profundización del proceso integrador lleva a una situación en donde la autoridad y el desarrollo de las políticas públicas son compartidos entre numerosos niveles de gobierno." (Bosoni, Galati y Madrid, 2009: 171)

Esta orientación brinda la oportunidad de replantear la coordinación intergubernamental, la relación entre gobierno, sector privado y grupos sociales, así como la manera en que es necesario que operen los gobiernos: mediante el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, caracterizadas por la racionalidad y un verdadero sentido público; la puesta en práctica de una eficiente, eficaz y efectiva gestión pública comprometida con la responsabilidad de las instancias de gobierno, el impulso de la vida democrática, el respeto al Estado de Derecho, y el compromiso con la sociedad; así como el impulso de la gestión social mediante el desarrollo de programas sociales, públicos y privados, que atiendan, de la forma más conveniente, los problemas que aquejan al desarrollo y bienestar de la sociedad.

El mundo está ante la oportunidad de avanzar hacia una globalización más democrática, cooperativa y solidaria. La interdependencia que de manera natural surge en un mundo globalizado debe encontrar un sentido común, al que todos apuesten para su concreción. Recordando las palabras de Luis Villoro, es imprescindible asumir que "La

voluntad ética no se cumple con sólo elegir los valores objetivos, requiere su realización en bienes sociales concretos." (Villoro, 1998: 243). El desarrollo humano se torna así en un derecho de todos al bienestar económico y social, a la justicia y equidad, a la convivencia en paz y con respeto, y en armonía con el entorno ambiental.

Referencias

Bosoni, A, Galati, G y Madrid Ciafardini, M.. (2009). "*Cooperación internacional y* multi-level governance *en el marco de la Unión Europea*". En Ana María Chiani y Juan B. Scartascini del Río (Coord.). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región.* Buenos Aires: Asociación Civil. Estudios Populares y Konrad-Adenauer-Stiftung. Pp. 169-200.

Brenes Torres, Alonso. (2005). *Me pregunto ¿Qué son los Bienes Públicos Globales?* Colección de Fichas Informativas "*Me pregunto qué es*". Ficha No 9. Burgos: AMYCOS y Junta de Castilla y León.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019b). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018b). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017. México*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019c). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018. México*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019d). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019. México.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020a). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación.* Informe Especial COVID-19 No. 2. Santiago: Naciones Unidas. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020b). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.* Santiago: Naciones Unidas. CEPAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020a). *La crisis sanitaria generada por la COVID-19 y sus consecuencias económicas ponen en riesgo avances en desarrollo social y puede afectar en mayor medida a grupos vulnerables.* Comunicado No.06 Ciudad de México, 11 de mayo de 2020. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020b). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México.* México: CONEVAL.

Cooperación Española. (S/F). "*Provisión de bienes públicos globales*". En *Portal de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC). https://www.cooperacionespanola.es/es/provision-de-bienes-publicos-globales.

Dávila, J., González, J. y Barrera, A. (2015). "*Panorama de la obesidad en México*". En *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*. Vol. 53, Núm. 2, marzo-abril. México: Instituto Mexicano del Seguro Social. IMSS.

Durkheim, E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ejecutivo Federal de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.Gaceta Parlamentaria. Año XXII Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 30 de abril de 2019. Número 5266-XVIII. México: Cámara de Diputados LXIV Legislatura.

Elizalde, Á, Norma, E.. (2012). *Macroeconomía.* México: Red Tercer Milenio SC.

Erquizio, A., García, J.y Ramírez, R. (2020). *Fase actual del ciclo económico clásico en México y sus regiones: la recesión 2019-2020 en curso.* Serie Documentos de Trabajo # 2020-1. Hermosillo: Universidad de Sonora.

Félix, J. (2010). "*Ética del desarrollo y la cooperación*". En Carola Calabuig Tormo y María de los Llanos Gómez-Torres (Coord.). *La cooperación internacional para el desarrollo.* Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo Núm. 1. Valencia: Centro de Cooperación al Desarrollo y Editorial Universitat Politècnica de València. Pp. 133-153.

Ferroni, M. y Mody, A. (Editores). 2004. *Bienes Públicos Internacionales: Incentivos, medición y financiamiento* Alfaomega Grupo Editor, SA. de CV

Galtung, J. (1998). *"El desarrollo como programa de la democracia."* En Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (Editores). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes.* Santafé de Bogotá: editorial Santillana y UNICEF. Pp. 207-235.

Granell, F. (2008). *"La cuarta oleada de organismos económicos internacionales"*. En *Revista de Economía Mundial*. Núm. 18, 2008. Huelva: Sociedad de Economía Mundial. Pp. 369-380.

Hernández, H. (2020). *Mortalidad por COVID-19 en México. Notas preliminares para un perfil sociodemográfico*. En Notas de coyuntura del CRIM No. 36. 17 de junio de 2020. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Kaul, I. y Blondin, D.(2015). *"Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas"*. En José Antonio Ocampo (Editor). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina SA., Organización de las Naciones Unidas. CEPAL, Cooperación Española. Pp. 71-114.

Kisnerman, N. (Compilador). (2001). *Ética, ¿un discurso o una práctica social?* Buenos Aires: Editorial Paidós SAICF.

Mauss, M. (2019). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires: Katz Editores.

Meza, Roberto. (2017). *Bienes públicos: La otra cara de la globalización.* Martes 28 de marzo 2017 Santiago: Diario Uchile. Santiago de Chile: Radio Universidad de Chile.

Morrissey, O., Willem te Velde, D. y Hewitt, A. (2004). *"Definición de bienes públicos internacionales: elementos conceptuales"*. En Marco Ferroni y Ashoka Mody (Editores). *Bienes Públicos Internacionales: Incentivos, medición y financiamiento* Alfaomega Grupo Editor, SA de CV Pp. 29-42.

Organización de Naciones Unidas. (2015a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

Organización de Naciones Unidas. (2015b). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

Portal Gobierno de México. Coronavirus. https://coronavirus.gob.mx/

Portal Gobierno de México. Secretaría de Salud. https://www.gob.mx/salud/

Portal Statista. https://es.statista.com/

Portal Universidad Nacional Autónoma de México. COVID-19 Comorbilidades de las defunciones. https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/73880e59efc14359abfb281d6aafb9f5

Rivera, J. Coordinador. (2013). *Obesidad en México: recomendaciones para una política de Estado.* México: Universidad Nacional Autónoma de México

Rivera, J., Colchero, A., Fuentes, M., González de Cosío, T., Aguilar, C. Hernández, G., Barquera, S.. Editores. (2018). *La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control.* México: Instituto Nacional de Salud Pública.

Samuelson, P. y Nordhaus, W.. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica.* Decimonovena edición. México: McGraw-Hill Interamericana Editores, SA de CV

Secretaría de Salud. (2020). *Programa Sectorial de Salud.* México: Secretaría de Salud.

Sen, A. (1987). *Sobre ética y economía*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial.

Velásquez, J. (2009). "*Los bienes públicos globales y regionales: una herramienta para la gestión de la globalización*". En *Cuadernos Unimetanos 18.* Marzo, 2009. Caracas: Universidad Metropolitana. Pp. 14-19.

Villoro, L. (1998). *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*. México: El Colegio Nacional y Fondo de Cultura Económica.

COVID-19 ante la crisis de los estados

*Carles Ramió**

El Estado en la encrucijada

La gran mayoría de los países del mundo llevan varias décadas debilitando de forma consciente e inconsciente sus instituciones públicas. Los mecanismos para ello comprenden un amplio espectro de estrategias. Destacamos aquí las que son más relevantes: Primero, la descapitalización de las administraciones públicas mediante lógicas de neoclientelismo de carácter político y la inhibición política ante la necesidad de renovar sus arquitecturas organizativas y sus modelos de gestión de recursos humanos. El resultado es que cada vez hay menos alicientes para los expertos en distintas materias y para los buenos gestores prestar sus servicios en la Administración. El talento ya no tiene interés en trabajar en las instituciones públicas y en el caso marginal de aquellos que optan por acceder a ellas, gracias a sus elevados valores públicos, quedan arrinconados y anestesiados por una deficiente cultura política excesivamente intrusiva y por unas lógicas administrativas caóticas y caducas que adormecen al más entusiasta.

Segundo, la falta de un buen liderazgo político de las instituciones públicas que fomentan un mal o pésimo gobierno frente a la necesidad de un buen gobierno. Hay una descomunal falta de incentivos para que las personas bien formadas y con una elevada ética comunitaria accedan a la política. Hace unas décadas el límite a la calidad de los líderes políticos de las instituciones residía en los sistemas autocráticos de los partidos políticos, que priorizaba el servilismo en detrimento de la excelencia, en sus procesos de selección de élites institucionales. A pesar de todo algunos perfiles de personas sólidas

*Catedrático de Ciencia Política y la Administración en la Universitat Pompeu Fabra

profesionalmente y con valores públicos lograban saltar esta barrera. Ahora es sencillamente imposible. Una parte de los medios de comunicación y, en especial, las redes sociales presionan de tal modo a la política con una lógica demagógica que espantan a los potenciales buenos candidatos a líderes políticos institucionales. Un buen profesional posee como gran patrimonio su prestigio social y sabe que si accede a un cargo político este prestigio se va a ir a pique con independencia que acredite una gran gestión política. Por tanto, solo los que no poseen credenciales profesionales y sociales se atreven a dar el salto a la política institucional ya que son los únicos que arriesgan poco.

Tercero, la política y los partidos políticos tradicionales, encorsetados por los elementos de los dos puntos anteriores, han sido incapaces de dar respuesta a los retos sociales y económicos más acuciantes. Los ciudadanos cansados de este desierto en propuestas innovadoras y en la buena gestión política se han lanzado a los brazos de nuevos partidos y líderes de naturaleza populista. Si la política tradicional, preñada de mediocridad, iba minando las capacidades institucionales de las administraciones públicas, la política populista es totalmente tóxica a nivel institucional y las vehicula hacia su colapso.

Cuarto, los procesos de privatización de los denominados servicios universales de interés general (energía, telecomunicaciones, transportes, pensiones en muchos países, gestión del agua potable, etc.) han sido un fracaso en buena parte de los casos. La contrapartida pública a este proceso debería haber sido una solvente regulación pública de estos servicios, ingrediente que solo se ha alcanzado a nivel formal pero no a nivel material. Quinto, el mercado cada vez está más presente en la gestión del bien común y del interés general. Ha ganado protagonismo por el espacio que han dejado las instituciones públicas cada vez más impotentes y desvencijadas y han ganado impulso por las revoluciones tecnológicas que han liderado (2.0 y, a partir de ahora, 4.0 de la mano de la inteligencia artificial y la robótica). Pero el mercado, obvio, es el mercado y por más regulación que se auto exija y por más valores comunitaristas que introduzca (mercado amable) es conceptualmente incapaz de salvaguardar el bien común y el interés general. Sexto, la grave crisis económica de 2008 ha acentuado esté proceso de debilidad de las instituciones públicas, de un liderazgo político

tradicional impotente, de abrir las puertas al populismo y de incrementar la presencia del mercado en los asuntos netamente públicos.

El resultado de todos estos vectores, ha generado una gran erosión del Estado como actor que es capaz de proveer bienestar a la ciudadanía y su resultado más llamativo es el resurgimiento de una desigualdad social nunca vista, desde hace muchas décadas, en los países más desarrollados.

Con todos estos precarios mimbres se ha tenido que afrontar la crisis del covid 19. Por tanto, no tiene que sorprender el gran fracaso mundial, salvo contadas excepciones, de los gobiernos y de las instituciones públicas para afrontar con un mínimo de eficacia esta crisis sanitaria, económica, laboral y social. La sociedad, todavía aletargada por la novedad de una situación distópica sobrevendida, va a despertar con una enorme rabia que puede poner en jaque tanto al Estado como a la propia democracia. Las sociedades de los países más avanzados no van a descartar escenarios hasta hace poco impensables: desde aceptar un Estado más autoritario para que garantice una mayor eficacia (un modelo chino suavizado) pero sin poseer una Administración pública tan potente como la china con 2.500 años de experiencia. Otro escenario podría ser ceder, todavía más, la agenda pública a las grandes empresas que atesoran credenciales de eficacia y eficiencia en la gestión e innovación. Dos escenarios totalmente indeseables. La única salida posible a esta encrucijada es la que proponen Acemoglu y Robinson en su último libro "El pasillo estrecho": la recuperación de la fuerza del Estado (no más Estado sino mejor Estado con administraciones más fluidas que atraigan el talento y recuperen algunas pocas competencias estratégicas ahora en manos privadas), mayor calidad del liderazgo político de las instituciones que es el reto más complejo. Y, por último, ante este empoderamiento del Estado, mayor transparencia y capacidad de control social y democrático de las instituciones. Hay que reinventar el Estado, y solo excepcionalmente ampliarlo, para que sea mejor Estado.

El valor de la descentralización

Uno de los elementos clave de aprendizaje a nivel de gestión pública de la crisis del coronavirus tiene un carácter conceptual: gestión centralizada versus gestión descentralizada a nivel territorial.

Ya empiezan a plantearse algunos estudios que intentan analizar el éxito o fracaso de los distintos países ante la crisis del covid vinculados a sus diseños políticos e institucionales. Por ejemplo, no parece que exista una correlación clara entre sistemas políticos y el tipo de reacciones institucionales ante la crisis. Por ejemplo, no ha sido determinante que un país posea un sistema presidencialista (EEUU), parlamentario (Gran Bretaña) o sempresidencialista (Francia). Todos los sistemas han cometido errores parecidos.

En cambio, sí parece que hay una correlación entre modelos centralizados y modelos descentralizados y la forma de atender la crisis del coronavirus. Ha llamado la atención, por ejemplo, el relativo fracaso de un modelo centralizado como el francés y el éxito del modelo federal cooperativo alemán. En el caso español, que operaba en la práctica como un modelo federal, pero sin los ingredientes institucionales imprescindibles (cooperación y lealtad entre los agentes institucionales, una cámara de representación autonómica, mecanismos de financiación, etc.) ha optado por gestionar la crisis de manera centralizada. La tensión de la crisis nos ha hecho recordar que por más descentralizado que sea nuestro país sigue formando parte de los Estados unitarios. Seguramente no quedaba otro remedio en España que optar por un mando único para afrontar la crisis debido al déficit de instrumentos institucionales para operar de forma descentralizada pero cooperativa. Esta crisis ha sido como un examen que nuestro modelo de Estado territorial ha suspendido. Después de la crisis habría que explorar si se opta de nuevo por un sistema centralizado (sería un inmenso error) o por apostar sin timideces por un modelo federal con todos sus ingredientes institucionales. Pero habría que diseñar un modelo federal que no solo fuera cooperativo entre Federación y Estados sino también cooperativo con el gobierno local aplicando y asumiendo de manera contundente el principio de subsidiariedad. Quizás una de las mejores noticias a nivel institucional durante esta crisis ha

sido como muchos municipios y diputaciones han mostrado un gran dinamismo en la búsqueda de protección y confort a la ciudadanía (desde la obtención de material sanitario en un mercado internacional muy complejo hasta múltiples iniciativas de apoyo social y fomento económico).

Otro ejemplo del eje centralización versus descentralización procede del ámbito de la salud, que representa el sector en gestión pública más moderno y más en la vanguardia en el país. No me refiero específicamente a su actualización en tecnología y especialización médica sino a sus mecanismos modernos de gestión de carácter gerencial: contratación y compras, gestión del personal (complejidad en la gestión de cuadrantes y refuerzos ante epidemias móviles como los periodos de gripe), modelo de gestión gerencial, colaboración público-privada, etc. Es casi un mantra afirmar que España posee uno de los mejores sistemas sanitarios del mundo. Los indicadores internacionales así lo confirman. Pero el problema más relevante es que España acredita un modelo de gran calidad hospitalaria (su joya de la corona). Es, por tanto, un modelo "hospitalcéntrico" dejando a la atención médica de proximidad (centros de asistencia primaria) en una situación algo precaria y como los hermanos pobres del sistema de salud. Hermanos pobres tanto en recursos como en elementos simbólicos dentro del escalafón médico. Un médico de familia tiene mucho menos estatus que un cirujano o cualquier especialista hospitalario. La crisis del coronavirus ha puesto en crisis un modelo excesivamente centrado en los hospitales y, en especial, en los enormes y prestigiosos hospitales de las grandes ciudades. Estos hospitales son totalmente adecuados y competitivos para tratar las enfermedades más graves como, por ejemplo: cáncer, crisis cardiacas o trasplantes. Pero, en cambio, los hospitales no han demostrado su solvencia para hacer frente al coronavirus ya que han sido uno de sus principales fuentes de contagio. Esto se va a comprobar todavía de manera más contundente durante el largo periodo que se avecina, denominado como desescalada. Un buen ejemplo es comparar las dos distintas metodologías con las que han afrontado la crisis del coronavirus las dos regiones italianas más afectadas por el contagio: Lombardía (Milán, Bérgamo y Brescia) *versus* el Véneto (Venecia, Verona y Padua). Lombardía posee grandes hospitales con un enorme prestigio y hospitalizó al 60 por ciento de los diagnosticados. En cambio, el Véneto posee una buena red de

asistencia primaria y solo hospitalizó al 20 por ciento de los diagnosticados. En el Véneto hay una sanidad más presente en el territorio y los focos de contagio se han tratado precozmente. Obvio que hay otros factores que explican la diferencia entre las muertes de ambas regiones: Lombardía acumuló más casos en el inicio de la crisis y posee el doble de la población que el Véneto y está mucho más concentrada a nivel urbano. Pero ambas regiones son limítrofes y con una gran movilidad entre ellas. En términos relativos y comparativos el volumen de muertos ocasionados por el coronavirus en Lombardía (el Madrid de Italia) son muchos más que los del Véneto.

Este ejemplo sirve para apuntalar mejor la tesis sobre la idoneidad de los sistemas institucionales y de gestión descentralizados frente a los centralizados. El valor de la Administración local o el valor de la atención primaria. Y, además, se rompe el mito de que la descentralización puede ser más eficaz pero no más eficiente. Si se realizara un análisis coste-beneficio de la Administración local y de los centros de asistencia primaria sería, sin duda, positivo. Es el valor de lo pequeño sin desprenderse, pero si suavizar, lo grande.

El pasillo estrecho: las enseñanzas contemporáneas de los clásicos

La actual crisis sanitaria, social, económica, institucional y política auspiciada por el covid 19 es un buen ejemplo de los retos contemporáneos a los que se enfrentan los estados, sus entramados institucionales y los líderes políticos. La crisis del coronavirus ha supuesto una prueba de estrés institucional a los gobiernos y a las administraciones públicas de casi todo el planeta. Resaltamos tres vectores que guardan relación con las enseñanzas de dos autores clásicos: Maquiavelo y de Hobbes.

El primer vector es que una crisis de salud pública solo puede resolverse políticamente con solvencia si los líderes políticos buscan el consejo de los técnicos, de los especialistas en la materia. El segundo vector es que los líderes políticos requieren para afrontar esta crisis de los atributos que Maquiavelo considera como imprescindibles para un Príncipe. Destacamos tres de ellos: a) *Sinceridad*: hay que reconocer en todo momento que esta crisis es inédita y cambiante. Qué se está haciendo todo lo posible pero que los cambios de criterio en este caso son inevitables. Jamás mentir ni ocultar datos. Al

contrario: si los datos son alarmantes o lo pueden llegar a ser hay que facilitarlos y adelantarlos. La ciudadanía lo va a perdonar todo en esta crisis, pero jamás van a absolver una mentira o que se les oculte información. Por otra parte, reconocer todas las equivocaciones y demostrar que se va aprendiendo sobre la marcha. Que realmente se está implementando una gestión del conocimiento. Se está gestionando con todas las posibilidades que ofrece el conocimiento "Siempre ha habido gestión del conocimiento en el sector público con fundamento en los saberes de la época. La novedad ahora consiste en que los conocimientos que se generan y emplean para la producción de los bienes y servicios públicos son mediados tecnológicamente: se sustentan en datos que se producen, acopian, reguardan, combinan y procesan mediante el empleo de tecnologías digitales que constituyen la materia para elaborar prospecciones de problemas sociales que son más precisas y empíricamente fundadas. El objetivo último de la gestión del conocimiento es contribuir a estrechar la brecha institucional entre lo que el gobierno hace y logra empíricamente y lo que normativamente debería hacer y lograr. Las decisiones públicas no pueden ser eficaces a menos que se sustenten en el conocimiento". (Aguilar, 2020). b) *Valentía*: las decisiones tienen que presentarse sin dudas y si hace falta decisiones radicales hay que adoptarlas. Lo que no perdonará la ciudadanía son decisiones timoratas o a medias. En este error ya hemos caído y no hay que volver a reincidir. Sí hay que cerrar toda la actividad económica (salvo los servicios básicos) hay que hacerlo sin más dilaciones. Nada es peor para desprestigiar el liderazgo político que ir improvisando decisiones que los ciudadanos ya anticipan. La sociedad no va a castigar las equivocaciones en las decisiones políticas, sino que va a censurar la falta de contundencia de las mismas y, en especial, la cobardía. Ser tachado de líder cobarde es el peor escenario para un político en las actuales circunstancias. c) *Lealtad*: lealtad política al país, a la sociedad y a las instituciones. En esta crisis no tiene sentido practicar el politiqueo (totalmente legítimo en situaciones no extremas) sino que hay que hacer política de alta intensidad. No hay que entrar en la lógica de críticas cruzadas entre partidos políticos o entre niveles administrativos. Los errores van a ser inevitables, pero ahora no es momento de la crítica, sino de aprendizaje, de mirar siempre hacia adelante para acertar mejor con la siguiente decisión. Los líderes políticos que aprovechen la ocasión para criticar a otros actores institucionales están

perdidos y no van a gozar de ninguna empatía social. Los que, en cambio, ejerzan la autocrítica y vayan ganando consistencia en sus decisiones con el tiempo van a vindicarse como auténticos líderes políticos.

Finalmente, un tercer vector guarda relación con el *Leviatán* de Hobbes y el enésimo ejemplo de la renovación del delicado contrato social entre los ciudadanos y el Estado. Los ciudadanos contemporáneos estábamos cada vez más emancipados del control de unos Estados cada vez más respetuosos con la libertad individual. La capacidad coercitiva del Estado solo era utilizada en situaciones extremas en las que había bastante consenso social. La complejidad sanitaria de la crisis del coronavirus ha hecho revivir un Estado omnipresente en la vida de los ciudadanos limitando de una manera casi fundacional del *Leviatán* las libertades y derechos de los ciudadanos y, además, gracias a la revolución tecnológica, al potencial sometimiento digital de la sociedad a un control muy intenso por parte del Estado. Ha vuelto, transitoriamente, el Estado hobberiano aparentemente aceptado socialmente por la gravedad y sorpresa de una pandemia sobrevenida. Después de la fase aguda de esta crisis habrá un intenso debate sobre sí va a ser necesario cambiar las reglas del juego entre el Estado y los individuos. Los ciudadanos han vuelto a ser súbditos (confinados sin libertad de movimientos para sus actividades sociales y económicas) durante unos meses en una situación distópica inimaginable hasta hace poco tiempo. Veremos cómo se va a renovar en el futuro inmediato el pacto social sobre el papel del Estado del mañana. Recordemos que el pacto social consiste en que el pueblo renuncia parcialmente a su autonomía y libertad a favor de la protección proporcionada por el Estado. Hay, en este sentido, dos posibles escenarios: uno de Estado blando y otro de Estado duro. Un viejo debate que se ha vuelto a poner de moda con la reciente aportación de los economistas Acemoglu y Robinson en su obra *El pasillo estrecho* (2019). Un *Leviatán* blando que puede ser ausente o de papel o un *Leviatán* duro que puede ser despótico. La solución que apuntan los autores es un *Leviatán* encadenado que debe hacer complejos equilibrios en un pasillo estrecho para no traspasar por exceso o por defecto las dos cercanas paredes. El pacto social consiste en canjear libertad por seguridad. ¿Por cuál de los dos posibles escenarios nos vamos a decantar? ¿por un Estado blando

y o por un Estado duro? El pasillo estrecho de Acemoglu y Robinson se ha apretado todavía más y, con ello, puesto en entredicho al Estado encadenado.

En definitiva, para enfrentarnos con solvencia a estas dinámicas de cambio hay que desempolvar a los autores clásicos y fundacionales del poder y del Estado, como son Maquiavelo y Hobbes. Los dos autores que han contribuido a diseñar el Estado moderno y en sus obras atesoran, también, nuestras dudas y respuestas más urgentes y contemporáneas.

Es el momento de repensar la ética pública

La crisis del coronavirus ha hecho evidente algo que me preocupa desde hace unos años: la necesidad de reflexionar más y mejor sobre la ética pública ante los enormes cambios a los que se expone nuestra sociedad por la irrupción de la biomedicina, el *big data* combinado con la inteligencia artificial, la globalización, la robótica y los nuevos paradigmas económicos y laborales, por citar solo algunas de las transformaciones que pueden ser más relevantes. Lo que más me ha impactado y generado todo tipo de inquietudes éticas, vinculado con la crisis del coronavirus, es la atención médica a nuestros venerables ancianos que contraen este virus. Conocemos los protocolos médicos que, para optimizar recursos de unos servicios de emergencias y de cuidados intensivos saturados, discriminan a unos enfermos de otros en función de los pronósticos médicos sobre su potencial porcentaje de supervivencia. Si no tienes apenas posibilidades para sobrevivir no tienes cabida en un hospital. Todavía me ha causado una mayor impresión la vía holandesa de atención o los muy ancianos y/o muy enfermos. Que no se acerquen a ningún hospital y que pacientemente esperen la llegada de la parca en sus domicilios. Si fuera en Estados Unidos o en Gran Bretaña (que seguramente optarán por este protocolo) nos hubiéramos escandalizado dada la apatía de las instituciones políticas con la sanidad pública, una práctica neoliberal extrema y unos líderes políticos, como Trump o Johnson, con muy poco apego al sentimentalismo. Pero resulta que estamos hablando de Holanda, país referente del Estado del bienestar y con una cultura institucional y social de primer nivel en referencia a los derechos humanos. Me ha resultado especialmente perturbadora la proclama de la jefa del departamento de geriatría de Gante "No traigan a los

pacientes débiles y a los ancianos al hospital". No podemos hacer más por ellos que brindarles los buenos cuidados paliativos que ya les estarán dando en un centro de mayores o en sus domicilios. Llevarlos al hospital para morir allí es inhumano" Además, ha añadido: "Los pacientes con problemas físicos o mentales como la demencia, que se encuentran ya muy débiles, tienen más probabilidades de morir en los próximos 12 meses. Menos, si contraen el coronavirus. Así que el tratamiento puede tener un efecto que prolongue la vida, pero la posibilidad de una cura definitiva es muy pequeña". Aquí la ética pública parece que está vinculada a una ética social de carácter religioso, calvinistas, ellos, frente a católicos, nosotros. Por tanto, ¿es ético que en España la mayoría de enfermos graves de coronavirus mueran en la más absoluta soledad en nuestros hospitales? Incluso el personal médico y de enfermería, ataviados con una indumentaria propia de astronautas, para asegurar la profilaxis, han tenido que pintarse caras con sonrisas en sus aparatosas vestimentas. Sin duda son dilemas éticos que van a generar debate. Ahora no hay tiempo para debates y es perentorio tomar decisiones éticas a la brava. Pero una vez superada esta crisis considero que todos los empleados públicos deberíamos dedicar un tiempo de nuestras jornadas laborales a hacer debates ordenados y productivos sobre los retos de la ética pública, tanto a nivel de nuestras propias especialidades como a un nivel más institucional. Definir nuevos estándares éticos a situaciones totalmente nuevas no es una tarea fácil y las administraciones públicas deben fomentar este proceso de manera rigurosa e innovadora. Nos van a hacer falta especialistas en filosofía y en ética que canalicen este proceso que debe ser colectivo mediante la gestión del conocimiento, la innovación y la inteligencia colectiva.

Otro gran dilema ético: El *big data* es ya es una realidad que nos sumerge en fuertes controversias de carácter ético. El filósofo Byung-Chul Han, en un reciente artículo, nos narraba la gestión tecnológica del coronavirus en algunos países asiáticos. Ha quedado demostrado que la vigilancia digital salva vidas. ¿Pero estaríamos dispuestos a aceptar en occidente que nuestra conducta social sea evaluada constantemente por las instituciones públicas? "En China hay 200 millones de cámaras de vigilancia, muchas de ellas provistas de una técnica muy eficiente de reconocimiento facial. No es posible escapar de la cámara de vigilancia. Estas cámaras dotadas

de inteligencia artificial pueden observar y evaluar a todo ciudadano en los espacios públicos, en las tiendas, en las calles, en las estaciones y en los aeropuertos". Me parece que para nosotros esto sería inaceptable, pero en cambio, resulta que "toda la infraestructura para la vigilancia digital ha resultado ser ahora sumamente eficaz para contener la epidemia. Cuando alguien sale de la estación de Pekín es captado automáticamente por una cámara que mide su temperatura corporal. Si la temperatura es preocupante todas las personas que iban sentadas en el mismo vagón reciben una notificación en sus teléfonos móviles. No en vano el sistema sabe quién iba sentado dónde en el tren. Las redes sociales cuentan que incluso se están usando drones para controlar las cuarentenas. Si uno rompe clandestinamente la cuarentena un dron se dirige volando a él y le ordena regresar a su vivienda." Claro que China es una dictadura, pero Corea del Sur, país democrático, ha aplicado una tecnología similar para combatir el coronavirus. Quien se aproxima en Corea a un edificio en el que ha estado un infectado recibe a través de la *Corona-app* una señal de alarma. Todos los lugares donde ha habido infectados están registrados en la aplicación. "No se tiene muy en cuenta la protección de datos ni la esfera privada. Se publican los movimientos de todos los infectados. Puede suceder que se destapen amoríos secretos". Los asiáticos tienen una cultura colectivista y se someten voluntariamente a la intromisión de los poderes públicos. ¿Sería esto posible en nuestra cultura individualista que sacraliza la privacidad? ¿Podemos quedarnos en un camino intermedio y utilizar estas tecnologías en casos extremos como la actual crisis y luego no utilizarlas? ¿Confiaremos en unas administraciones públicas que posean todo este potencial tecnológico? Todo un debate de ética social que no es nada sencillo. La tecnología puede hacer revivir las leyendas más oscuras del Leviatán. ¿Cómo vamos a controlar a esta bestia? Pero si impedimos que los poderes públicos utilicen y dominen esta tecnología, quizás sean las empresas privadas las que se conviertan en temibles leviatanes y, en cambio, las instituciones públicas sean tan inocentes y tan poco decisivas como unas ardillas, totalmente incapaces de dominar a las bestias privadas.

Sabemos que la biomedicina va alargar la vida y que, por tanto, va a generar todo tipo de transformaciones sociales, conflictos intergeneracionales y desigualdades sociales ante radicales diferencias en expectativas de vida. Otro ejemplo que ilustra la necesidad de renovar los estándares de la ética social y de la ética pública.

Los tres grandes errores de la crisis de la COVID-19 (el caso de España)

La crisis del coronavirus ha sido un duro examen para nuestros gobiernos y para nuestras instituciones públicas. Ahora es el momento de hacer un repaso crítico a como se ha gestionado esta pandemia. Todos los españoles, sin apenas excepciones, son especialistas en fútbol y en política. Casi todo el mundo se atreve a opinar sobre estas dos dimensiones. Ahora hay que añadir una tercera competencia y especialidad que atesoramos los ciudadanos hispanos: todos somos especialistas en coronavirus. Por tanto, va a arreciar todo tipo de críticas, mejor o peor argumentadas, sobre cómo ha afrontado el gobierno o los gobiernos (estatal, autonómicos y locales) la pandemia. Pero no me pienso sumar a las críticas duras e incluso corrosivas que, sin duda, se van a exponer. La crisis de la covid 19 ha cogido por sorpresa a todos los actores, desde la comunidad científica hasta los gobiernos, pasando por las empresas, las organizaciones sociales y las familias. Si todo era tan obvio o evidente como algunos proclaman ¿cómo es posible que ninguna empresa se anticipara en la adquisición de mascarillas, material de descontaminación o respiradores? Si el sector privado no se anticipó para hacer negocio, ni la opinión pública mostró signos, en su momento, de preocupación no es razonable exigir que los gobiernos y administraciones públicas tengan la obligación inexcusable de anticiparse.

Incluso la crítica más evidente de que el 8 de marzo tenían que haberse cancelado todas las manifestaciones y actos públicos me parece controvertida. Estoy seguro que el gobierno y las autoridades sanitarias tenían indicios bastante sólidos del peligro para la salud pública de estas concentraciones. Pero tener indicios no es atesorar certezas absolutas. No tengo duda que sí el 8 de marzo no hubiera sido una fecha tan significada socialmente el gobierno habría prohibido las concentraciones públicas. Pero en este caso jugó la mala suerte. Durante los últimos años el 8 de marzo se ha convertido en una fecha muy relevante a nivel social con una efervescencia enorme de concienciación ante

la innegable discriminación de las mujeres. Prohibir la conmemoración de esta fecha en 2020 era una decisión más que difícil, casi imposible. Y para ello no hay que apelar a las simpatías del gobierno de turno al movimiento feminista. Si hubiera estado al frente un gobierno con menos empatía a este movimiento hubiera sido totalmente imposible que se hubiera atrevido a cancelar las conmemoraciones multitudinarias.

Pero hay tres elementos que sí deben ser objeto de escrutinio crítico y empezar desde ahora mismo a buscar solución y revertir sus perversas dinámicas. El primer vector crítico guarda relación con la sanidad. Tenemos una buena sanidad, excelente y de primer nivel mundial en las especializaciones hospitalarias (tratamientos de cáncer, trasplante de órganos, cirugías muy complejas, etc.) pero, en cambio, mostramos un sistema de atención primaria no tan sólido y considerado en el mundo sanitario como el hermano pobre del sistema. Ha quedado patente que en una pandemia la sanidad primaria, la sanidad de proximidad es básica. La salud pública se atiende con la atención primaria. La feliz circunstancia de que tengamos unos hospitales con una gran calidad no tiene que ser un perverso aliciente para que buena parte de la ciudadanía los tenga que disfrutar. La política sanitaria debe ser justo la contraria: intentar asegurar, mediante una buena atención primaria, que los ciudadanos gocen de buena salud y puedan evitar el máximo posible poner los pies en un hospital. No debemos olvidar que los hospitales son poco atractivos por definición y, además, son muy costosos económicamente. Es imprescindible tener magníficos hospitales, pero la política pública debería concentrarse en invertir en atención primaria para que solo entren los casos inevitables.

Un segundo tema, todavía más crítico que el anterior, son las residencias de ancianos. Muchos teníamos la intuición que estas residencias operaban de manera precaria a pesar de ser muy costosas en el plano económico. La crisis del coronavirus nos ha dado un indicador claro de la magnitud de esta precariedad. No es permisible que una parte de nuestros ancianos vivan en esta situación de desamparo. Intolerable en el caso de las residencias públicas o semipúblicas e inadmisible en las residencias privadas que deben ser reguladas y controladas por las administraciones públicas. En este ámbito hay que definir una nueva política pública orientada

a intentar conseguir que muy pocos ancianos estén en una residencia. Incluso en condiciones óptimas estar en una residencia es poco humano (no deja de ser un aparcamiento para esperar la muerte) y carísimo para los bolsillos particulares y para el erario público. La mayoría de los adultos mayores, salvo raras excepciones, prefieren vivir en sus domicilios particulares. Como es evidente que los ancianos con el tiempo van acusando un desgaste físico y cognitivo debemos organizar unos servicios sociales de atención domiciliaria (aquí las nuevas tecnologías pueden ser de una gran ayuda) y con unas redes de proximidad con centros de día que permitan una gestión del envejecimiento más humana, de mayor calidad y sostenible económicamente. Nos espera mucho trabajo y cambios en este sector.

Finalmente, el tercer déficit guarda relación con los sistemas de gestión de nuestras administraciones públicas y su dificultad por manejar datos, por sistematizar información y por gestionar con solvencia el *big data*. No deja de ser sorprendente que unas administraciones tan obsesionadas por el control, por la burocracia y por los expedientes tenga una atávica aversión a los datos y a su análisis. No podemos demorarnos más en la zona de confort de convivir con miles de tablas *Excel* elaboradas con criterios artesanales y que se gestionan con una lógica feudal. La crisis del coronavirus ha exigido un elevado nivel de gestión de los datos, de aflorar datos con criterios homogéneos y no aleatorios o creativos, de compartir y socializar la información y de incrementar las capacidades de análisis de los datos para la toma de decisiones públicas y para su control. El desbarajuste monumental que hemos vivido con los datos sobre fallecimientos, contagios, pruebas diagnósticas, de seguimiento de los infectados, etc. ha sido muy grave y ha demostrado el déficit de las capacidades institucionales para la gestión y el análisis de la información. Esta laguna hay que solucionarla lo más rápidamente posible incorporando o formando a profesionales en gestión de datos y en análisis sofisticado de la información, en recursos tecnológicos transversales y colaborativos para introducir y gestionar los datos. Invertir en tecnología avanzada para aprovechar las potencialidades del *big data*, etc. Si deseamos incorporar la inteligencia artificial en nuestras administraciones públicas nos hacen falta datos e información en formato digital y de calidad. Al fin y al cabo, la inteligencia artificial son

algoritmos (parecidos a protocolos y reglamentos) que hay que alimentar con información extensa y solvente. Los algoritmos solo aprenden gracias a los datos sistematizados y de calidad. Solo, entonces, los algoritmos son inteligentes.

Bibliografía

Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2019): *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Barcelona: Ediciones Deusto.

Hobbes, T. (2009): *Tratado sobre el ciudadano*, [1642], Madrid: UNED.

Hobbes, T. (2003): *Leviatán,* [1651], Buenos Aires: Losada.

Maquiavelo, N. (2015): *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, [1513-1520], Madrid: Alizanza Editorial.

Maquiavelo, N. (2008): *Del Arte de la guerra*, [1520], Madrid: Tecnos.

La llegada de un futuro incierto

Alfonso Carlos Merino González

A partir de abril del 2020, la sociedad mexicana y el mundo en general, enfrentan un cambio de ritmo y escala sin precedentes debido a la pandemia del COVID 19 y el avance de la tecnología, aquí ofrezco una interpretación teórico-política de la *fusión de horizontes del mundo que nos ha tocado vivir.* Donde argumento que el diálogo político, desde un punto de vista hermenéutico, que debe entenderse como el proceso de cuestionamiento y disputa de los horizontes de sentido en donde descansan las prácticas sociales. Asimismo, se sostiene que el diálogo instituye una pregunta-escenario-común que abre el horizonte social de sentido hacia la contingencia e incertidumbre, así como que este nunca busca un consenso procedimental o sustancial que subsane los conflictos y concilie las diferentes perspectivas en un punto de vista homogéneo.

Empiezo por la via hermenéutica de la política. Reflexiones a partir del *Cratilo* de Platón:

> El examen del diálogo *Cratilo* desde una instancia dramática permite acceder a una nueva comprensión del mismo. Según ésta, la pretensión fundamental de la tarea de intermediación que Sócrates establece entre Hermógenes y Cratilo reside en superar una situación de injusticia que se ha creado entre los dos interlocutores de Sócrates, en razón del abuso del lenguaje. Para ello, Sócrates deberá propiciar que las relaciones de poder entre sus dos interlocutores logren un cierto equilibrio en el medio del lenguaje. Esta tarea pedirá del filósofo una fortaleza y una perseverancia propiamente heroicas, que sólo podrán alcanzarse en un estado de inspiración divina. El recorrido por la

> llamada "sección etimológica" se entiende, así como el despliegue de la acción hermenéutica, sólo mediante la cual puede accederse a la reconstitución de las relaciones de justicia tal como se reconocen en el lenguaje.

Buscamos develar el sentido de una concepción política del *disenso hermenéutico* como un aporte del pensamiento de Gadamer para caracterizar el diálogo político. La tesis que queremos sostener en este escrito es que el concepto de *fusión de horizontes*, aplicado al diálogo político, permite observar los problemas y limitaciones de las concepciones consensualistas de la política, además de trazar los rasgos ontológicos de una política anudada a la contingencia, la incertidumbre y la apertura. Así, la política será entendida como el proceso dialógico por medio del cual se instituye y se crea un asunto común que tiene la forma de una *pregunta* que cuestiona e irrumpe en el acontecer cotidiano de los horizontes sociales de sentido.

> "Por el contrario, lo necesario y lo que resiste, como es contrario a la voluntad, quizá sea lo relativo al error y a la ignorancia».

Existe una gran controversia, sobre el origen de este virus aparecido en Wuhan (Hubei, China). Como no se ha identificado todavía al paciente cero, o sea el primer contagio de animal a humano, varias especulaciones circulan. Por una parte, autoridades de Pekín acusaron al ejército estadounidense de haber fabricado el germen en un laboratorio militar de *Fort Detrick* (Frederick, Maryland) como arma bacteriológica para frenar el ascenso chino en el mundo, y de haberlo dispersado en China con ocasión de los Juegos Militares Mundiales, una competición disputada en octubre de 2019 precisamente… en Wuhan. Por otra parte, en Estados Unidos, el propio presidente Trump incriminó repetidas veces a Pekín, después de que el influyente senador republicano de Arkansas, Tom Cotton, presentado a veces como el próximo director de la *Central Intelligence Agency* (CIA), culpara a científicos militares chinos de haber producido el nuevo germen en un laboratorio «de virología y bioseguridad» localizado también… en Wuhan.

Ampliamente difundidas por los adeptos conspiracionistas las 'teorías del complot' de ambos bandos, estas versiones contradictorias, han circulado mucho por las redes sociales. Tienen escaso fundamento. Estudios científicos solventes descartan que el nuevo coronavirus sea un arma biológica de diseño liberada intencionadamente o por accidente: «Nuestros análisis demuestran claramente que el SARS-CoV-2 no es una construcción de laboratorio ni un virus deliberadamente manipulado» afirmó tajantemente el profesor de la Universidad de Sídney (Australia) Edward C. Holmes, considerado el mejor experto mundial del nuevo patógeno.

Ignoramos aún muchas cosas de este agente infeccioso: no sabemos, por ejemplo, si ya ha mutado o si va a mutar… Ni por qué infecta más a los hombres que a las mujeres. Ni cuáles son los determinantes que hacen que dos personas de características semejantes -jóvenes, sanas, sin patologías asociadas- desarrollan formas opuestas de la enfermedad, leve una, grave o mortal la otra. Ni por qué los niños casi nunca tienen formas graves de la infección. Ni si los enfermos curados siguen transmitiendo la plaga, ni si quedan realmente inmunizados…

Pero existe un amplio acuerdo entre los investigadores internacionales para reconocer que este nuevo germen ha surgido del mismo modo que otros anteriormente : *saltando* de un animal a los seres humanos… Murciélagos, pájaros y varios mamíferos (en particular los cerdos) albergan naturalmente múltiples coronavirus. En los humanos, hay siete tipos de coronavirus conocidos que pueden infectarnos. Cuatro de ellos causan diversas variedades del resfriado común. Y otros tres, de aparición reciente, producen trastornos mucho más letales como el *Síndrome respiratorio agudo y grave* (SARS), emergido en 2002 ; el *síndrome respiratorio de Oriente Medio* (MERS), surgido en 2012 ; y por último esta nueva enfermedad, la COVID-19, causada por el SARS-CoV-2, cuyo primer brote se detectó, en el mercado de mariscos de Wuhan en diciembre de 2019. Este nuevo germen tendría al murciélago como 'huésped original' y a otro animal aún no identificado -¿el pangolín?-, como 'huésped intermedio' desde el cual, después de volverse particularmente peligroso, habría saltado a los humanos.

Lo que no se acaba de entender es ¿por qué, si ya convivimos con otros seis coronavirus y los tenemos globalmente controlados, este nuevo patógeno ha provocado tal colosal pandemia? ¿Qué tiene de particular este germen? ¿Por qué su rapidez de infección ha desbordado las previsiones de las mejores autoridades sanitarias del mundo?

Sin duda, como se ha repetido mucho, condiciones ajenas al virus como la velocidad actual de las comunicaciones, la hipermovilidad y la intensidad de los intercambios en la era de la globalización han favorecido su propagación. Obvio. Pero entonces ¿por qué el SARS en 2002 o el MERS en 2012, también causados por nuevos coronavirus, no se 'globalizaron' de igual manera en todo el planeta?

Para responder a estas preguntas, lo primero que hay que recordar es que «los virus son inquietantes porque no están vivos ni muertos. No están vivos porque no pueden reproducirse por sí mismos. No están muertos porque pueden entrar en nuestras células, secuestrar su maquinaria y replicarse. Y en eso son eficaces y sofisticados porque llevan millones de años desarrollando nuevas maneras de burlar nuestro sistema inmune» Pero lo que distingue específicamente al SARS-CoV-2 de otros virus asesinos es precisamente su estrategia de irradiación silenciosa. O sea, su capacidad de propagarse sin levantar sospechas, ni siquiera en su propia víctima. Por lo menos durante los primeros días del contagio en los que la persona infectada no presenta ningún síntoma de la enfermedad.

Ignoramos con certeza por qué el virus viaja tan rápidamente, pero lo que sabemos es que, desde el momento en que penetra -por los ojos, la nariz o la boca- en el cuerpo de su víctima ya comienza a replicarse de modo exponencial… Según la investigadora Isabel Sola, del Centro Nacional de Biotecnología de España: «Una vez dentro de la primera célula humana, cada coronavirus genera hasta 100.000 copias de sí mismo en menos de 24 horas» Pero, además, otro rasgo singular y astuto de este patógeno es que concentra su primer ataque, cuando aún es indetectable, en el tracto respiratorio superior de la persona infectada, desde la nariz a la garganta, donde se replica con frenética intensidad. Desde ese momento, ya esa persona -que no siente nada- se

convierte en una potente bomba bacteriológica y empieza a diseminar masivamente en su entorno -simplemente al hablar o al respirar- el virus letal…

- La capacidad humana para imaginar, crear e innovar es una guía en ese panorama nuevo y desafiante, pero la gente debe ser educada para el mundo moderno.
- Las responsabilidades de un sistema educativo son personales, culturales y económicas.
- El supuesto de que, disciplinas académicas tienen más valor económico que otras crea una jerarquía de materias en los sistemas escolares.
- La decisión política de tratar el intelecto y la emoción como entidades separadas influyó en el desarrollo de los sistemas educativos.
- Las empresas innovadoras se centran en imaginación, creatividad e innovación.
- Las neurociencias muestran que la inteligencia humana es diversa, dinámica y distinta.
- El coeficiente de inteligencia (IQ) es un artilugio moderno que considera la inteligencia como cuantificable mediante pruebas.
- En la prueba del IQ no se toma en cuenta la capacidad de la inteligencia ç crucial para fomentar la creatividad.
- Creatividad significa idear conceptos únicos que valen la pena.

¿Qué debemos de aprender de esta situación que nos priva?:

1) Cómo las circunstancias sin precedentes de cambios complejos afectan todos los aspectos de nuestras vidas y
2) Por qué la educación debe abarcar nuevos enfoques de la inteligencia y la creatividad.

El cambio exige enfoques creativos para enfrentar desafíos complejos y únicos. Hoy las empresas de todo tipo buscan personas que piensen creativamente, inventen soluciones innovadoras y se adapten a un mundo cambiante que nos rige.

¿Nos preparamos para enfrentar los nuevos desafíos mundiales?

Abogar por la transformación a gran escala según la premisa de que la inteligencia y el proceso creativo son diversos, dinámicos y distintos.

Resumen

"Todos nacemos con inmensos talentos naturales, pero (…) muy pocos descubrimos lo que son y aún menos los desarrollamos adecuadamente".

"La capacidad para la creatividad es esencialmente humana y encierra la promesa constante de formas alternativas de ver, pensar y actuar".

Fomento de la cultura de creatividad Los sistemas de educación y capacitación obsoletos no nutren ni desarrollan las habilidades para triunfar hoy día. Las empresas comprenden que lidiar con la complejidad creciente del entorno mundial exige desarrollar la cultura de creatividad; pero gran parte de la solución reside en el sistema educativo, no en las empresas comerciales.

Los ejecutivos buscan gente creativa que comunique eficazmente, colabore en equipo y sea lo suficientemente ágil para responder al cambio; pero los conceptos erróneos sobre la creatividad pueden dificultar su agilidad. Mucha gente cree que todo individuo es creativo o no lo es. Eso no es cierto. Todos tenemos capacidad creativa que florece con el desarrollo. Muchos creen que la creatividad solo existe entre la gente dedicada a las artes, como la música o el cine; y a muchos los preocupa que la creatividad invite al caos y la frivolidad. De hecho, la decisión de dominar la capacidad creativa está al alcance de todos, pero exige mucho trabajo y disciplina. La aceleración del cambio Los cambios más profundos del mundo tuvieron lugar en los últimos 50 años y su tasa se acelera.

En la historia moderna, no obstante, las nuevas tecnologías generan nuevas posibilidades para el trabajo creativo. Historiadores se han preguntado si México sería el país que conocemos hoy sin el papel que jugaron estas dos enfermedades. En aquel

entonces, y en varias otras pandemias en la historia de la humanidad, los políticos y grandes dirigentes se vieron impotentes para controlar la situación. Las enfermedades se atribuían a deidades y maldiciones hasta que con la ciencia y la tecnología empezamos a descubrir la microbiología lo cual nos ayuda a entender las enfermedades y su comportamiento y así generar curas y planes de control de emergencia.

Si bien la tecnología no puede prever la aparición de una nueva enfermedad y menos una pandemia, puede ayudarnos a reducir su esparcimiento e impacto. En el 2009, cuando surgió la pandemia global, se logró compartir de forma pública la secuencia genética del H1N1 en tan solo 9 días para poder empezar a desarrollar pruebas de diagnóstico y cura. Once años después, en enero del 2020, nos tomó 5 días compartir la secuencia de una enfermedad desconocida. y fue cuestión de semanas para que se identificara qué era el Coronavirus (COVID-19), sus síntomas y su probable tratamiento. Todo esto se logró a través de esfuerzos internacionales y avances tecnológicos notables, herramientas que no existían todavía en las pandemias previas.

Ante el COVID-19, los países se han dado a la tarea de recolectar uno de los recursos más valiosos: los datos. Cada vez son más los esfuerzos por recopilar bases masivas para optimizar la toma de decisiones; datos para identificar casos nuevos, dar seguimiento a los existentes y anticipar los casos futuros. En Israel, uno de los países más destacados en materia de desarrollo de *Inteligencia Artificial* (IA), se generó un algoritmo que recopila información sobre síntomas y movilidad; gracias a que 60 mil israelíes contestaron la encuesta, el gobierno previó pedir 100 mil kits de prueba de COVID -19. En México la UNAM está desarrollando una encuesta nacional para que los investigadores del Centro de Ciencias y los de Salud elaboren modelos epidemiológicos que ayuden a identificar medidas de respuesta ante la epidemia. La tecnología también nos está ayudando a abastecernos de herramientas esenciales. En Italia, por ejemplo, la empresa *Calzedonia* está ayudando a surtir los hospitales con impresoras 3D capaces de imprimir 10 mil mascarillas al día. Mientras, en China, el cielo de las ciudades está poblado de drones que han acelerado por 50% el reparto de medicamentos.

En conclusión, cada vez es más difícil imaginar el manejo de situaciones críticas sin las herramientas de la IA. Por ello, *C Minds* está trabajando para promover el uso ético de la IA, enfocado en tener un impacto social positivo en América Latina; buscando que las tecnologías disruptivas nos ayuden a enfrentar los retos sociales y ambientales del mundo. Quizás Tenochtitlan no pudo combatir a estos diminutos ejércitos invisibles, pero México, con la gran cooperación ante las emergencias que lo distingue, saldrá adelante.

James Watt mejoró la máquina de vapor a fines del siglo XVIII y eso alimentó la era industrial. La comunicación tuvo una aceleración similar: la imprenta en el siglo XV, el teléfono en 1875, la radio en 1885, la televisión en 1929, la *World Wide Web* en 1990, la banda ancha en el 2000 y el teléfono inteligente –ahora omnipresente– y otros dispositivos digitales en el 2010.

Y el floreciente campo de la nanotecnología anuncia una nueva ola de innovaciones en campos que van desde la informática y la ingeniería a las neurociencias y la medicina. La explosión demográfica mundial también impulsa el cambio. En 1930 el planeta tenía unos dos mil millones de personas; en el 2017, la cifra alcanzó los 7,5 mil millones y la estimación de la población mundial para el 2050 ronda los 10 mil millones. Este aumento ejerce una intensa presión sobre los recursos del planeta, genera riesgos como las epidemias

> "En menos de una generación, la naturaleza del trabajo ha cambiado esencialmente para millones de personas y, con ello, la estructura de las economías del mundo".
>
> "No importa dónde se encuentre o lo que haga, si vive en la Tierra, está atrapado en una revolución mundial".

"Cuanto más complejo se vuelve el mundo, más creativos debemos ser para enfrentar sus desafíos".

Una pandemia muy anunciada

Ante el alud de críticas por lo que la opinión pública percibió como una 'mala gestión' de la pandemia, algunos gobernantes argumentaron también que la celeridad del ataque pandémico les había pillado por sorpresa… Donald Trump, por ejemplo, no dudó en afirmar repetidas veces -cuando se produjeron en su país las primeras muertes por coronavirus, meses después de China o de Europa-, que « *nadie sabía que habría una pandemia o una epidemia de esta proporción* », y que se trataba de un « *problema imprevisible* », « *algo que nadie esperaba* », « *surgido de ninguna parte* »

Se pueden decir muchas cosas para explicar la escasa preparación de las autoridades ante este brutal azote, pero el argumento de la sorpresa no es de recibo. Primero, porque hay un proverbio famoso en salud pública: «Los *brotes son inevitables, las epidemias no.*» Segundo, porque decenas de autores de ficción y de ciencia ficción -desde James Graham Ballard a Stephen King pasando por Cormac McCarthy o el cineasta Steven Soderbergh en su película *Contagio* (2011)- describieron en detalle la pesadilla sanitaria apocalíptica que amenazaba al mundo. Tercero, porque personalidades visionarias - Rosa Luxemburg, Gandhi, Fidel Castro, Hans Jonas, Ivan Illich, Jürgen Habermas- avisaron, desde hace tiempo, que el saqueo y el pillaje del medio ambiente podrían tener consecuencias sanitarias nefastas. Cuarto, porque epidemias recientes como el SARS de 2002, la gripe aviar de 2005, la gripe porcina de 2009 y el MERS de 2012 ya habían alcanzado niveles de pandemia incontenible en algunos casos y habían causado miles de muertos en todo el planeta. Quinto, porque cuando se produjo la primera muerte por el nuevo coronavirus en Estados Unidos, el 10 de marzo de 2020 en Nueva Jersey, hacía casi *tres meses* que la epidemia había estallado en Wuhan y había desbordado rápidamente todo el sistema sanitario tanto en China como en varias naciones europeas; o sea, hubo tiempo para prepararse. Y sexto, porque decenas de prospectivistas y varios informes recientes habían lanzado advertencias muy serias sobre la *inminencia* del surgimiento de algún tipo de nuevo virus que podría causar algo así como la madre de todas las epidemias.

El más importante quizás de estos análisis fue presentado, en noviembre de 2008, por el *National Intelligence Council* (NIC), la oficina de anticipación geopolítica de la CIA, que publicó para la Casa Blanca un informe titulado «Global *Trends 2025: A Transformed World*». Este documento resultaba de la puesta en común -revisada por las agencias de inteligencia de Estados Unidos- de estudios elaborados por unos dos mil quinientos expertos independientes de universidades de unos treinta y cinco países de Europa, China, India, África, América Latina, mundo árabe-musulmán, etc.

Con insólito sentido de anticipación, el documento confidencial anunciaba, para antes de 2025, "*la aparición de una enfermedad respiratoria humana nueva, altamente transmisible y virulenta para la cual no existen contramedidas adecuadas, y que se podría convertir en una pandemia global.*" El informe avisaba que "*la aparición de una enfermedad pandémica depende de la mutación o del reordenamiento genético de cepas de enfermedades que circulan actualmente, o de la aparición de un nuevo patógeno en el ser humano que podría ser una cepa de influenza aviar altamente patógena como el H5N1, u otros patógenos,* como el SARS coronavirus*, que también tienen este potencial.*»

El texto advertía con impresionante antelación que «si *surgiera una enfermedad pandémica, probablemente ocurriría en un área marcada por una alta densidad de población y una estrecha asociación entre humanos y animales, como muchas áreas del sur de China y del sudeste de Asia, donde no están reguladas las prácticas de cría de animales silvestres lo cual podría permitir que un virus mute y provoque una enfermedad zoonótica potencialmente pandémica…*»

Los autores también preveían el riesgo de una respuesta demasiado lenta de las autoridades: "*Podrían pasar semanas antes de obtener resultados de laboratorio definitivos que confirmen la existencia de una enfermedad nueva con potencial pandémico. Mientras tanto, los enfermos empezarían a aparecer en las ciudades del sureste asiático. A pesar de los límites impuestos a los viajes internacionales, los viajeros con leves síntomas o personas asintomáticas podrían transmitir la enfermedad a otros continentes.*" De tal modo que "*olas de nuevos casos ocurrirían en pocos meses. La*

ausencia de una vacuna efectiva y la falta universal de inmunidad convertiría a las poblaciones en vulnerables a la infección. En el peor de los casos, de decenas a cientos de miles de estadounidenses dentro de los Estados Unidos enfermarían, y las muertes, a escala mundial, se calcularían en millones».

Como si ese documento no fuera suficiente, otro informe más reciente, de enero de 2017, elaborado esta vez por el Pentágono y también destinado al presidente de Estados Unidos (que ya era Donald Trump), alertó de nuevo claramente que "*la amenaza más probable y significativa para los ciudadanos estadounidenses es una nueva enfermedad respiratoria*" y que, en ese escenario, « *todos los países industrializados, incluido Estados Unidos, carecerían de respiradores, medicamentos, camas hospitalarias, equipos de protección y mascarillas para afrontar una posible pandemia* ».

A pesar tan explícitas y repetidas advertencias, Donald Trump no dudó en deshacerse, un año después de este último informe (!), del comité encargado -en el seno del *Consejo de Seguridad Nacional-* de la *Protección de la Salud Global y la Biodefensa*, presidido por el almirante Timothy Ziemer, un reconocido experto en epidemiología. Ese comité de técnicos era precisamente el que debía liderar la toma de decisiones en caso de una nueva pandemia… «Pero –explica el periodista Lawrence Wright, que entrevistó a Ziemer y a todos los miembros de ese Comité- *Trump eliminó a quienes más sabían sobre este asunto… Uno de tantos errores colosales del presidente de Estados Unidos. Los anales mostrarán que ha sido responsable de uno de los fallos de salud pública más catastróficos de la historia de este país. Si hubiera escuchado, hace meses, las advertencias de los servicios de inteligencia y de los expertos en salud pública sobre la grave amenaza que suponía el brote de coronavirus en China, la actual explosión de casos de COVID-19 podía haberse evitado.* "

Hubiese bastado también que Trump y otros dirigentes mundiales escucharan los repetidos avisos de alerta difundidos por la propia OMS. En particular el grito de alarma que esta organización lanzó en *septiembre de 2019*, o sea la víspera del primer ataque del nuevo coronavirus en Wuhan. La OMS no dudaba en prevenir que la próxima plaga

podía ser apocalíptica: «Nos *enfrentamos a la amenaza muy real de una pandemia fulminante, sumamente mortífera, provocada por un patógeno respiratorio que podría matar de 50 a 80 millones de personas y liquidar casi el 5% de la economía mundial. Una pandemia mundial de esa escala sería una catástrofe y desencadenaría caos, inestabilidad e inseguridad generalizadas. El mundo no está preparado.*»

Con mayor precisión aún si cabe, otro informe anterior ya había avisado sobre el peligro específico de los nuevos coronavirus: «La *presencia de un gran reservorio de virus similares al SARS-CoV en los murciélagos de herradura, junto con la cultura de comer mamíferos exóticos en el sur de China, es una bomba de relojería… La posibilidad del surgimiento de otro* SARS *causado por nuevos coronavirus de animales, no debe ser descartada. Por lo tanto, es una necesidad estar preparados.* "

Entre 2011 y 2019, numerosos científicos no cesaron de hacer sonar la alarma a propósito de varios brotes infecciosos que, según ellos, anunciaban una mayor frecuencia de aparición de plagas de propagación potencialmente rápida, cada vez más difíciles de atajar…El propio expresidente Barack Obama, en diciembre de 2014, señaló que se debía invertir en infraestructuras sanitarias para poder enfrentar la posible llegada de una epidemia de nuevo tipo. Incluso recordó que siempre se puede presentar un azote similar a la «gripe de Kansas» (mal llamada «española») de 1918: «Probablemente *puede que llegue un momento en el que tengamos que enfrentar una enfermedad mortal, y para poder lidiar con ella, necesitamos infraestructuras, no sólo aquí en Estados Unidos sino también en todo el mundo para conseguir detectarla y aislarla rápidamente.*»

Es bien conocido también que, en 2015, Bill Gates, fundador de *Microsoft*, avisó que se estaban reunidas todas las condiciones para la aparición de un nuevo azote infeccioso fácilmente desperdigado por el mundo por los enfermos asintomáticos: «Puede *que surja un virus* -explicó- *con el que las personas se sientan lo suficientemente bien, mientras estén infectadas, para subirse a un avión o ir al supermercado… Y eso haría que el virus pudiera extenderse por todo el mundo de manera muy rápida… El Banco Mundial*

calcula que una epidemia planetaria de ese tipo costaría no menos de tres billones de dólares, con millones y millones de muertes...»

O sea, mal que le pese a Donald Trump y a aquellos dirigentes que hablaron de «sorpresa» o de «estupor», la realidad es que se conocía, desde hacía años, el peligro inminente de la irrupción de un nuevo coronavirus que podía *saltar* de animales a humanos, y provocar una terrorífica pandemia… «La *ciencia sabía que iba a ocurrir. Los Gobiernos sabían que podía ocurrir, pero no se molestaron en prepararse.* – explica el veterano reportero y divulgador científico David Quammen quien, para escribir su libro *Contagio* (*Spillover. Animal infections and the next human pandemic*), recorrió los cuatro rincones del planeta persiguiendo a los virus zoonóticos, es decir los que *saltan* de los animales a los humanos – *Los avisos decían: podría ocurrir el año próximo, en tres años, o en ocho. Los políticos se decían: no gastaré el dinero por algo que quizá no ocurra bajo mi mandato. Este es el motivo por el que no se gastó dinero en más camas de hospital, en unidades de cuidados intensivos, en respiradores, en máscaras, en guantes... La ciencia y la tecnología adecuada para afrontar el virus existen. Pero no había voluntad política. Tampoco hay voluntad para combatir el cambio climático. La diferencia entre esto y el cambio climático es que esto está matando más rápido.*»

"Por lo tanto, podemos afirmar que cuando los tiempos son difíciles, muchos dan por sentado que las artes no son importantes para el duro negocio de ganarse la vida" y si se desestabiliza la economía y el comercio. La naturaleza del trabajo seguirá evolucionando. La gente dependerá de su capacidad para imaginar, crear e innovar para navegar por el impredecible y desafiante mundo nuevo.

Esa capacidad comienza con la educación. La educación de las masas hace solo unos decenios, dado que pocas personas tenían título universitario, la educación superior era garantía de un buen trabajo; pero, a medida que más personas obtienen grados más altos, el valor de mercado de la educación universitaria disminuye. La expansión de la educación y el aumento de los estándares académicos ya no brindan una solución. Los educadores precursores diseñaron sistemas de educación

en masa para preparar obreros calificados para el mercado industrial. En los años 1960 las empresas necesitaban más trabajadores con grado académico y aumentó el número de personas que buscaban grados universitarios más altos. Un incremento que continuó con la creciente demanda de la economía del conocimiento. En los últimos 40 años, el número de graduados universitarios aumentó de uno de cada cinco a uno de cada dos. Jerarquía de las disciplinas El supuesto vínculo entre lo que el estudiante aprende en la escuela y los trabajos que realiza después crea una jerarquía de disciplinas en la que los expertos consideran que las importantes en lo económico están en primer plano.

En la mayoría de los sistemas escolares, por ejemplo, las matemáticas, la ciencia y la tecnología son valiosas, mientras que la música, el teatro y el arte son secundarios. Los padres y asesores aconsejan a los jóvenes que se alejen de las artes porque se preocupan por sus malas perspectivas laborales. Ven las artes como un pasatiempo o un medio para la expresión personal, no como la capacidad para ganarse la vida.

Los empleadores asocian las materias de lo alto de la jerarquía con la inteligencia y los logros; sin embargo, la capacidad y los logros académicos no son las únicas expresiones de la inteligencia. Un énfasis excesivo en lo académico deja a mucha gente inteligente y talentosa al margen y no permite que desarrollen su capacidad.

La responsabilidad de la educación tiene tres responsabilidades de un sistema educativo son personales, culturales y económicas.

Y, la función económica es desarrollar a los estudiantes para desempeñarse en el mercado laboral. Los empleadores se quejan de que tienen problemas para encontrar trabajadores creativos que puedan comunicarse y colaborar; pero ni las universidades ni los empleadores desarrollan esas habilidades. En lugar de dar prioridad al talento y ofrecer desarrollo profesional, las empresas ponen el énfasis en la contratación, una estrategia de corto plazo.

Hoy en día 2020, acelerar el cambio cultural es ampliar la brecha entre la gente con conocimientos tecnológicos y la inepta en el campo digital. Todo está yendo muy rápido. Ninguna pandemia fue nunca tan fulminante y de tal magnitud. Surgido hace apenas cien días en una lejana ciudad desconocida, un virus ha recorrido ya todo el planeta y ha obligado a encerrarse en sus hogares a miles de millones de personas. Algo sólo imaginable en las ficciones pos apocalípticas…

A estas alturas, ya nadie ignora que la pandemia no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que las ciencias sociales califican de «hecho social total», en el sentido de que convulsa el conjunto de las relaciones sociales, y conmociona a la totalidad de los actores, de las instituciones y de los valores.

La humanidad está viviendo -con miedo, sufrimiento y perplejidad- una experiencia inaugural. Verificando concretamente que aquella teoría del «fin de la historia» es una falacia… Descubriendo que la historia es, en realidad, impredecible. Nos hallamos ante una situación enigmática. Sin precedentes. Nadie sabe interpretar y clarificar este extraño momento de tanta opacidad, cuando nuestras sociedades siguen temblando sobre sus bases como frente a un cataclismo cósmico. Y no existen señales que nos ayuden a orientarnos… Un mundo se derrumba. Cuando todo termine la vida ya no será igual. Por eso como dice la canción ….*Vámonos donde nadie nos juzgue…..*

El sistema educativo debe abordar esa brecha cada vez mayor. El sistema educativo actual es un vestigio de la era industrial. Los educadores deben revisar sus tres funciones básicas para desarrollar sistemas que cultiven el talento individual y la creatividad del estudiante, expandan su comprensión del mundo y le den herramientas para lograr un empleo bien remunerado.

El objetivo de la prueba del cociente intelectual (IQ) El puntaje del IQ es un artilugio moderno producto de varios supuestos: que todos tienen un coeficiente intelectual fijo mensurable mediante una serie de pruebas; presupone que el IQ numérico revela la inteligencia global y predice el rendimiento de una persona en la escuela y en toda su vida.

El invento de la medición del IQ a principios del siglo XX influyó en la estructura del sistema educativo en todo el mundo. Durante su expansión en Inglaterra.

> "Ser sensible consigo y con los demás es vital para el desarrollo de las cualidades personales que ahora se necesitan con urgencia en los negocios, la comunidad y la vida personal".
> "La educación no es una senda recta al futuro: también es cultivo del talento y la sensibilidad con los que podemos vivir mejor en el presente".
> "Si no fomentamos un sentido cabal de la capacidad de las personas mediante la educación y la capacitación, algunas, quizá la mayoría, nunca descubrirán su capacidad real".
> "No podemos enfrentar los desafíos del siglo XXI con la ideología educativa del siglo XIX".

Después de la segunda guerra mundial, la afluencia masiva de estudiantes fue un reto a la manera como las escuelas debían clasificarlos. Los administradores fijaron el 20% superior para las profesiones que requieren académicos más rigurosos, como médicos y abogados, y el 80% restante para los estudiantes destinados al trabajo de oficina. Llegaron a utilizar las pruebas del IQ como la manera rápida y fácil de decidir dónde situar a cada niño.

Las pruebas como el IQ y la SAT (prueba de evaluación escolar de EEUU) tienen el apoyo del gobierno y la comunidad científica, por lo que son difíciles de refutar. Y la presión del énfasis de hoy en las pruebas normalizadas es excesiva para los estudiantes; pero esas pruebas ignoran la gama de habilidades intelectuales individuales. La inteligencia es mucho más variada y matizada que los factores que la prueba del IQ mide. Valorar toda la amplitud de la inteligencia humana es crucial para comprender y fomentar la creatividad. La inteligencia diversa desde fines del siglo XX, los neurocientíficos han tenido una comprensión cada vez mayor del cerebro. La inteligencia es diversa, dinámica y distinta. Su cerebro filtra lo que sus sentidos perciben e influye en su percepción del mundo. Cada cual procesa la percepción de modo diferente.

Dos personas pueden presenciar el mismo suceso, pero sus impresiones pueden ser diferentes. Las personas se expresan de modo diferente. Los artistas, escritores y músicos usan símbolos esquemáticos, como pintura, ejecución y música, formas que expresan pensamientos e ideas, pero no se ajustan a la estructura de las palabras. Los académicos se comunican mediante el lenguaje y utilizan símbolos sistemáticos –como palabras y números– que transmiten significados específicos. El cerebro es un objeto orgánico y sus procesos son fluidos, dinámicos y únicos. La genética, las experiencias, el entorno y los sentimientos crean una mezcla distintiva que moldea la conciencia de cada cual. Todos tenemos capacidades y talentos innatos: una persona puede sobresalir en matemáticas y otra, en expresión artística, pero ambas son inteligentes. Estereotipar a la gente como inteligente o no según sus habilidades académicas es limitante e injusto. Si los padres, la sociedad o el sistema educativo descuidan las habilidades del niño, este nunca podrá descubrir su potencial.

El proceso creativo

La creatividad es el proceso generativo y evaluativo de tener ideas originales con valor. La creatividad tiene muchos puntos de partida diferentes. La gente la usa de muchas maneras, como probar límites o explorar nuevas opciones. Algunas ideas surgen a medias, con varios componentes que compiten por la atención y el desarrollo. A menudo la creatividad debe ajustarse a ciertas pautas y restricciones, como el poema japonés de 17 sílabas y tres líneas**,** el *haiku*, que exige originalidad en una estructura formal. Cada acto de creatividad implica actuar, no simplemente pensar en ideas o imaginar.

La creatividad requiere evaluar y juzgar la validez y lo práctico de ideas y propuestas; exige probar, afinar y desarrollar su trabajo. Una obra creativa rara vez surge completa; el fracaso, la reflexión y la revisión llevan a buen término. Educación holística A mediados del siglo XX los psicólogos empezaron a trazar la relación entre la mente, el cuerpo y las emociones y, en los años 1960, nació el movimiento del desarrollo personal. Más recientemente, Daniel Goleman, líder en psicología positiva, sostuvo que el cociente emocional es tan importante como el IQ. Expresar y comprender los sentimientos, tener

empatía y ser sensible y comunicarse bien con las personas y las situaciones son habilidades "suaves" de gran valor en las relaciones y los negocios.

> "Para que la innovación florezca, debe ser vista como un propósito integral de toda la empresa y no como una función aparte".
> "La función de un líder creativo no es tener todas las ideas: es fomentar una cultura donde todos puedan tener ideas nuevas".
> "Todos tenemos una enorme capacidad natural, pero en todos es diferente".

Incógnitas y propuestas frente al COVID-19. Una perspectiva económica del sistema de salud

"Nada abona más a la corrupción y a la ilegalidad que la impunidad."
Leopoldo Garduño Villarreal

Introducción

La situación mundial surgida a partir de la propagación del nuevo coronavirus de la familia SARS, denominado SARS-CoV-2 y nombrado por la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) como COVID-19, evidencia la precaria preparación de los gobiernos para enfrentar tal emergencia sanitaria, pese a que el mundo ha experimentado otras pandemias por virus en los últimos siglos.

A pocos meses de que las autoridades de la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, China, notificaron a la OMS el brote infeccioso (31 de diciembre de 2019), la mayoría de los países han reportado casos de letalidad por COVID-19. Aunque las tasas de morbilidad y mortalidad por este virus son menores que los registrados por otros virus (como el SARS y el MERSCov), los efectos sociales y económicos son más profundos cuanto más comunicado es el mundo.

Bajo la consideración de que las tasas de infección de COVID-19 dependen, en gran medida, de la solidez del sector salud y de la efectividad de las medidas sociales de contención, se ofrece un panorama general de la situación económica del sector salud de México para identificar las fortalezas y áreas de oportunidad del

mismo, considerando al gobierno como el principal responsable del sistema de salubridad.

Sin los recursos económicos para impulsar la investigación y desarrollo en el sector salud y a los demás sectores afectados por la pandemia, las repercusiones sociales serán más profundas. Los países han empleado mecanismos para la resiliencia; de forma adicional, diversos organismos han realizado propuestas para aminorar los efectos de la emergencia sanitaria.

Entre los principales desafíos están los siguientes: mejorar el desempeño del sector salud; desarrollar la infraestructura tecnológica para la educación a distancia y reactivar la economía con el menor endeudamiento posible, entre otros. Para ello, se presentan las principales medidas implementadas en México y las propuestas más relevantes.

I Panorama general del sector salud

Las fluctuaciones en el nivel del *Producto Interno Bruto* (PIB), han sido una fuente muy importante de estudio por sus efectos en desarrollo humano[1]. Las contribuciones actuales al estudio de los factores que propician la producción son variadas: la fuerza de trabajo, la inversión, el nivel tecnológico, la geografía física y factores climáticos, principalmente.

Respecto de estos dos últimos puntos, aunque no existe una opinión generalizada sobre la relación entre los patrones geográficos y climáticos y sus repercusiones en el crecimiento económico, es notable observar que los países de alto desarrollo se localizan en zonas templadas, mientras que aquellas economías que se localizan en zonas tropicales, suelen registrar bajo desarrollo, con unas escasas excepciones, como Singapur y Hong

1 Las Naciones Unidad, mediante el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), diseñó el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), como una herramienta auxiliar para la toma de decisiones gubernamentales y otros interesados en el desarrollo. El IDH cuantifica el rendimiento promedio de tres dimensiones básicas: esperanza de vida al nacer, el PIB per cápita y los años esperados de escolaridad. Con ello, clasifica a 188 países en 4 grupos de IDH (muy alto, alto, medio y bajo). México es considerado dentro de los países con desarrollo humano alto, de acuerdo al IDH 2019.
Disponible en: http://hdr.undp.org/en/composite/IDH [Fecha de consulta: 20 de mayo, 2020]

Kong (Sachs-Larraín, 2002: 96). Cabe señalar que los países que han sufrido altas tasas de enfermedades, como la malaria y el *Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida* (SIDA), han padecido también un estancamiento económico crónico.

Una enfermedad puede afectar la vida económica actual y futura de una región nación o al mundo entero en esta era de globalización. Esto es particularmente cierto en países de África (de forma específica, los que están debajo del desierto del Sahara), quienes presentan las mayores tasas de infección por ciertos virus y, por ende, menores niveles de desarrollo económico. En el momento que España, Italia y Grecia erradicaron la malaria, sus tasas del PIB aumentaron (Sachs-Larraín, 2002: 127), por lo que se requiere un esfuerzo mundial para la erradicación de la malaria en África.

En la historia de la humanidad se pueden enumerar 5 pandemias: Tuberculosis, viruela, peste bubónica, influenza y SIDA (Moreno-Sánchez, 2018). Nuevos avances en la ciencia médica han aminorado los riesgos en la salud pública; no obstante, el surgimiento del COVID-19 es un gran reto para la mayoría de los países (aquellos presentan estadísticas de infección y decesos por el virus).

Adicional a las pérdidas de vidas, el cual es el aspecto más preocupante, la pandemia del COVID-19 también trae consigo un grave problema económico difícil de cuantificar, por el dinamismo de la propagación del virus. En el corto plazo no se aspira alcanzar mayores índices de desarrollo sino, en el mejor de los casos, mantenerlo o evitar su caída libre. De acuerdo con las estimaciones del *Fondo Monetario Internacional* (FMI, IMF, por sus siglas en inglés), el crecimiento mundial cerrará en -3% en 2020, pero si la contingencia por COVID-19 se extiende hasta 2021 (por nuevos brotes del virus), podría llegar a -8%.2 ¿Qué implicaciones tiene un crecimiento negativo en las personas? Con un crecimiento económico de 1%, se requieren 70 años en duplicar el ingreso de cada persona (regla de 70/%PIB, Sachs-Larraín: 2002: 88).

2 Disponible en: https://www.elfinanciero.com.mx/economia/pandemia-causara-perdidas-mundiales-por-9-billones-de-dolares-estima-el-fmi [Fecha de consulta: 14 de mayo, 2020]

Con el aumento de casos de infección, el mundo se encuentra en un círculo vicioso de falta de recursos para atender la pandemia, porque ésta causó una caída en la producción, lo que genera, a su vez, falta de recursos para su tratamiento y para la reactivación de la economía.

Si bien los efectos por la pandemia y el desarrollo económico son desiguales entre países, convergen en crear una resiliencia para afrontar la crisis. El FMI prevé que los países avanzados tendrán las reducciones más pronunciadas del PIB, los mercados emergentes, contracciones de menor magnitud y sólo China e India contarán con valores positivos.

Entre más prolongada sea la pandemia, los efectos negativos en las vidas humanas y la economía global serán más intensos. Por ello la relevancia de analizar la manera de lograr la resiliencia[3] por la vía económica. Las grandes incógnitas son las siguientes: ¿Qué relevancia tiene la salud en los derechos humanos? ¿Existe una previsión adecuada de recursos públicos para atender a la creciente población? ¿Cuál es la situación en México en el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social? ¿Existen propuestas de organismos económicos o financieros internacionales para la reactivación de la economía mexicana?

En los apartados siguientes se ofrece un panorama general sobre la situación actual y futura de los efectos de la pandemia desde un punto de vista económico, considerando como fundamento la prevalencia de la vida y el desarrollo, así como las propuestas para la reactivación. Es importante señalar que los datos duros que se presentan, son previos a la pandemia por COVID-19 y constituyen un punto de partida como marco referencial del sistema de salud.

I.1. El derecho a la salud

Los avances de la ciencia médica para el tratamiento del COVID-19 son imprescindibles, ya que el derecho a la salud es uno de los principales derechos humanos.

3 En psicología, capacidad que tiene una persona para superar circunstancias traumáticas como la muerte de un ser querido, un accidente, etc.

Si bien la *Declaración de los Derechos Humanos*, emitida al concluir la revolución francesa en 1789, es un punto de referencia documental inicial de los derechos del hombre, el escrito se centra principalmente en la garantía de las libertades de propiedad, seguridad y resistencia a la opresión. Fue hasta la *Primera Convención de Ginebra*, en 1864, y en las subsecuentes, cuando se estipuló la obligación de proveer atención medica sin discriminación a personal militar herido o enfermo y de respetar el transporte y el equipo del personal médico.

Al término de la primera guerra mundial se instituyó la *Liga de las Naciones* y, al concluir la segunda guerra mundial, varios países se propusieron crear un organismo internacional para promover la paz, por lo cual, la Liga fue sucedida por la Organización de las Naciones Unidas. En este contexto, se emitió en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el que se establece lo siguiente:[4]

> Artículo 25.
>
> "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." [...]

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* ha influenciado a las constituciones de varias naciones y organismos, entre ellas a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual considera, entre sus principios constitucionales, los siguientes:[5]

> "La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.
>
> El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

4 Disponible en: https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/ [Fecha de consulta: 15 de mayo, 2020]
5 Disponible en: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf [Fecha de consulta: 15 de mayo, 2020]

> La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados."

La Constitución de la OMS promueve los derechos humanos bajo los principios de no discriminación (por diversos factores, entre ellos la situación económica), la disponibilidad (infraestructura y programas) y accesibilidad a los sistemas de salud (para la población más desfavorecida); sin embargo, de acuerdo con las *Estadísticas de los Sistemas de Salud 2020*, relativos a la densidad del personal sanitario (WHO, 2020: 58-64), se reporta que, en promedio en el mundo, en 2018 se registró una densidad de 15.6 médicos por cada 10,000 habitantes, mientras que el de enfermería y partería, 37.6.

Los promedios calculados para 2018 por la OMS consideran 194 países, de manera individual muestran que existen grandes diferencias entre las naciones: Cuba, Mónaco y Georgia reportan el mayor número de personal sanitario (más de 71 médicos por cada 10,000 habitantes), mientras que Tanzania, Somalia y Sierra Leona, los menores. México reportó 23.8, superior al promedio mundial. Respecto del personal de enfermería y partería, Eritrea, Bélgica y Estonia reportaron una densidad mayor a 182 personas especializadas en el área (por cada 10,000 habitantes); en contraparte, Camerún, Yemen y Vietnam, la menor. México registró 42.2, cifra también superior al promedio global. Respecto del gasto en salud, como proporción de sus gastos totales, la OMS (WHO, 2020: 58-64) reportó que México gastó el 11.0% de sus recursos en salud, mientras que el promedio mundial se situó en 10.2%.

Lo anterior refleja las prioridades que otorgó México en los sistemas de salud en años previos; sin embargo, la situación de emergencia sanitaria por COVID-19, ha presentado nuevos desafíos para el gobierno actual. La OMS considera que el gobierno es el principal responsable del desempeño del sistema de salud ya que, la equidad y su solidez, son pilares para el combate a la pobreza. Es importante considerar que, con un sistema de salud endeble, crecen las tasas de morbilidad y mortalidad, por ello la importancia del mejoramiento del sistema.

Una alimentación deficiente es un factor de riesgo para la salud y para la calidad de vida. La *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE, OECD, por sus siglas en inglés) resalta al sobrepeso y la obesidad como factores perjudiciales para la salud (ya que propicia diversas enfermedades, incluyendo la diabetes, enfermedades cardiovasculares y ciertos cánceres). La OCDE advierte que, aunque existen diferencias en la estimación de sobrepeso y obesidad en sus países miembros, las estadísticas que presentan, ofrecen un panorama sobre este problema de salud pública. El documento *Health at a Glance 2019* (*Panorama de la Salud 2019*) de la OCDE, indica que el 55.6% de la población de los países miembros padece sobrepeso u obesidad. México registró el 72.5%, lo que expresa que 7 de cada 10 habitantes de México padecen esta enfermedad (OCDE, 2019: 96-97).

La esperanza de vida al nacer mide cuánto tiempo, en promedio, pueden vivir las personas, de acuerdo con un conjunto determinado de tasas de mortalidad específicas por edad, la expectativa de vida ha aumentado en México, de 60.9 años en 1970 a 70.5 años en 2017 (OCDE, 2019: 68-69). pese a ello, existe una diferencia de 10.2 años con respecto del promedio de la OCDE en 2017 (80.7 años).

I.2. La asignación de recursos al sector salud: Proyecciones del gasto

De acuerdo con los datos de la OCDE (2019: 158-159) en 2018 el gasto en salud, por parte del gobierno, sólo cubrió al 52% de la población mexicana, el porcentaje más bajo que presenta el grupo de países integrantes de la organización, ya que éstos, en promedio, cubren al 73%, siendo Noruega la nación con el mayor porcentaje de cobertura poblacional (85%).

La Organización mencionó que en general, el gasto en salud ha superado el crecimiento económico en los países de la OCDE durante los últimos años. Los mayores recursos al sector han contribuido a mejoras en los resultados del mismo y constituyen una fuente importante del crecimiento económico y el empleo; sin embargo, la sostenibilidad financiera es una preocupación creciente ya que la mayoría de los países basan gran parte de su financiamiento en recursos públicos (OCDE 2019: 158-161).

Las proyecciones del crecimiento del gasto en salud pueden dar a los países un indicador de qué tan rápido el gasto en salud podría aumentar, en comparación con el crecimiento económico o con respecto a la población de un país. El modelo que emplea la OCDE, para proyectar el gasto en salud, incluye varios determinantes específicos para sus países y se basa en curvas de gasto sanitario por rango de edades, para el cálculo del gasto sanitario total.[6]

Los resultados de las proyecciones de la OCDE (2019: 167) prevén que, en el periodo 2015-2030, el gasto en salud per cápita crecerá más del 4% por año en Eslovaquia, Turquía y Corea; en tanto que, para Bélgica, Alemania, Italia, Lituania, Japón y Portugal, un crecimiento de menos del 2%. En 20 de los 36 países de la OCDE, se prevé un crecimiento dentro de ± 1 punto porcentual de crecimiento en comparación con el periodo 2000-2015. Se prevé que México registrará 1.68% de crecimiento. La Organización mencionó que la mayoría de los países experimentaron una desaceleración en el crecimiento del gasto en salud como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial de 2007-2008.

Para el periodo 2015-2030 se prevé para México un gasto per cápita mayor que lo registrado en 2000-2015, con lo que se espera una tasa de 2.82% y un crecimiento de 67.62%, cifra superior que el registrado por 31 de los países estudiados y sólo por debajo de Portugal, Islandia, Grecia, Hungría e Italia.

6 Las proyecciones también consideran los cambios en la estructura piramidal de la población, tasas de mortalidad, costos esperados asociados con las defunciones y la proporción de sobrevivientes y defunciones. Estos se ajustan al crecimiento del PIB, la productividad y el crecimiento de los salarios, los efectos del tiempo, la participación individual y colectiva del gasto y el cambio tecnológico. El modelo de la OCDE se aplica tanto al gasto público corriente total como al público (excluyendo el gasto de capital). Las proyecciones también consideran diversos escenarios basados en parámetros considerados en la literatura y aplica un análisis de sensibilidad (regresión y supuestos poblacionales sobre el envejecimiento saludable y defunciones).

Crecimiento promedio del gasto en salud per cápita
(Porcentajes)

País	Periodo		Diferencia*	Tasa de crecimiento*
	2000-2015	2015-2030		
Portugal	0.62	1.95	1.33	216.59
Islandia	1.24	3.18	1.94	156.79
Grecia	1.15	2.13	0.97	84.24
Hungría	1.54	2.79	1.25	80.82
Italia	0.90	1.56	0.66	73.28
México	**1.68**	**2.82**	**1.14**	**67.62**
Austria	1.39	2.33	0.94	67.50
Israel	1.94	3.11	1.17	60.18
Turquía	3.07	4.43	1.36	44.34
Suecia	2.08	2.77	0.69	32.94
España	1.81	2.29	0.48	26.68
Eslovenia	2.25	2.55	0.30	13.26
Luxemburgo	2.57	2.85	0.28	11.02
Francia	1.85	2.06	0.20	10.96
N. Zelanda	2.89	3.11	0.22	7.64
Suiza	2.08	2.23	0.15	7.11
Chequia	3.14	3.31	0.17	5.42
Dinamarca	2.28	2.38	0.09	4.11
Bélgica	1.89	1.94	0.05	2.81
Australia	2.85	2.87	0.02	0.74
Canadá	2.47	2.48	0.01	0.47
Alemania	1.94	1.90	-0.04	-2.23
Holanda	2.86	2.60	-0.26	-8.97
OECD36	**2.95**	**2.68**	**-0.27**	**-9.13**
Eslovaquia	4.59	4.08	-0.50	-11.00
Colombia	3.97	3.23	-0.74	-18.72
Noruega	2.68	2.06	-0.62	-23.17
Irlanda	4.73	3.60	-1.13	-23.96
EUA	2.97	2.25	-0.71	-24.10
Finlandia	3.18	2.31	-0.87	-27.48
Japón	2.78	1.92	-0.86	-30.82
Polonia	4.90	3.07	-1.82	-37.19
Corea	7.36	4.56	-2.80	-38.05
R. Unido	3.47	2.12	-1.35	-38.94
Chile	5.74	3.25	-2.48	-43.28
Estonia	5.40	3.03	-2.37	-43.86
Letonia	5.27	2.91	-2.36	-44.73
Lituania	5.77	1.84	-3.94	-68.21

FUENTE: OECD, 2019: 167. *Datos calculados OECD 36: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Chile, República de Corea, Dinamarca, República Eslovaca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía

Para el conjunto de países de la OCDE se proyecta que el gasto en salud, como proporción del PIB, aumentará a 10.2% para 2030, en comparación con el 8.8% de 2015. Los únicos países para los que se espera una ligera disminución en esta proporción son Letonia, Hungría y Lituania. La OCDE prevé que la mayoría de los países experimenten aumentos moderados en el gasto en salud como proporción del PIB y de ellos destaca Estados Unidos, con un crecimiento de más de 3%. Se prevé que México registrará 7.0%, inferior al promedio mundial (10.2%).

Gasto en salud como porcentaje del PIB, proyección para 2030

FUENTE: OECD, 2019: 167

II Pobreza y rezago social: El acceso a los servicios de salud de México

El Banco Mundial presenta el indicador *Línea Nacional de Pobreza* (definida como el nivel de ingresos necesario para cubrir las necesidades básicas de un individuo). La medición es un referente para estimar otros indicadores relativos a esta condición. Se establece un estándar de $1.90 dólares diarios (de 2011 a Paridad del Poder Adquisitivo) como la cantidad que requiere una persona para cubrir sus necesidades diarias, por lo que se considera que aquellos que perciben menos de ese estándar, están por debajo de dicha línea.

El Banco Mundial mencionó que Ucrania, China y Bielorrusia son los países con los menores porcentajes poblacionales por debajo de la línea de pobreza; en cambio, Honduras, México y Bolivia, los mayores. Lo anterior, es un referente de la situación económica de la población, que muestra que 2 de cada 5 personas en México, vive con $1.90 dólares diarios (o menos) para alimento, vestido y vivienda ¿Cómo cubren sus servicios de salud? ¿Qué alternativas de atención tienen ante la pandemia por COVID-19?

Línea Nacional de Pobreza, 2018-2019
(% de la población)

País	2018	2019
Ucrania	1.30	
China	1.70	
Bielorrusia	5.60	
Vietnam	6.70	
Uruguay	8.10	
Indonesia	9.80	
Tailandia	9.90	
Rusia	12.90	
Polonia	15.40	
Georgia	20.10	
Perú	20.50	
Costa Rica	21.10	21.00
Macedonia	21.90	
Kirguistán	22.40	
República Dominicana	22.80	
Ecuador	23.20	25.00
Armenia	23.50	
Paraguay	24.20	
Tanzania	26.40	
Colombia	27.00	
Tayikistán	27.40	
Mongolia	28.40	
Argentina	32.00	
Bolivia	34.60	
México	**41.90**	
Honduras	48.30	
Promedio	20.66	n.s

FUENTE: World Bank (2020). Promedio calculado. n.s:No significativo

De acuerdo con los indicadores de inclusión social de la Secretaría de Salud, el porcentaje de la población en situación de pobreza que recibió subsidios de algún programa social a nivel nacional en 2012, fue de 23.1% que representa poco más de la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza calculada por el Banco mundial de 2018 para México (41.9%). La población más beneficiada con subsidios fue aquella con edad de 65 años y más (52.3%).

Proporción de pobres que reciben subsidios de salud, 2008-2012
(Porcentajes)

Año	Total Nacional	Hombre	Mujer	Población menor a 18 años	Población mayor a 65 años	Personas de habla indígena	Personas con discapacidad
2008	13.9	17.1	11.0	3.91	42.8	23.4	N/D
2010	19.5	13.8	24.8	19.2	46.7	40.6	31.2
2012	23.1	17.9	28.0	25.7	52.3	45.9	37.0

FUENTE: Salud. Indicadores de inclusión social de salud. Disponible en: https://datos.gob.mx/busca/dataset/indicadores-de-inclusion-social-de-salud/resource/b442012b-0f38-4bb9-bd12- 108ddc60e4ba?inner_span=True [Fecha de consulta: 16 de mayo, 2020]

Datos para 2018, emitidos por el *Consejo Nacional de Evaluación* (CONEVAL) indican que, entre los indicadores de carencia social, los de seguridad social ocupan el primer lugar, con el 57.3% del total de la población (es decir, 1 de cada 2 habitantes de México carece de seguridad social), con 71.7 millones de personas y, en quinto lugar, la carencia por acceso a los servicios de salud (16.2%); es decir, 20.2 millones de personas. Lo anterior resalta la importancia de lograr una mejor asignación de recursos en el sector salud ya que aún sin una emergencia sanitaria, la cobertura e infraestructura es insuficiente para atender a la población.Referente a las carencias sociales por rezago educativo, es importante considerar su relación directa con la economía y la ciencia médica. En el mundo, las políticas de retraso de jubilación tienden a reducir las vacantes de trabajo para los jóvenes. Esto causa que la transición de la escuela al trabajo sea más complicada. En este orden, el sector educativo requiere atención especial en sus planes de estudio y en la formación docente en todos los sectores, en especial los relacionados con la ciencia y tecnología.

Medición de la pobreza de México, 2018
(Porcentajes, millones de personas y promedios)

Indicadores	% Población	Millones de personas	Carencias promedio por indicador de pobreza
Pobreza			
Población en situación de pobreza	41.9	52.4	2.2
Población vulnerable por carencias sociales	29.3	36.7	1.7
Población vulnerable por ingresos	6.9	8.6	0.0
Población no pobre y no vulnerable	21.9	27.4	0.0
Privación social			
Población con al menos una carencia social	71.2	89.1	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	18.8	23.5	3.4
Indicadores de carencia social			
Rezago educativo	16.9	21.1	2.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	16.2	20.2	2.7
Carencia por acceso a la seguridad social	57.3	71.7	2.1
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	11.1	13.8	3.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.8	24.7	2.9
Carencia por acceso a la alimentación	20.4	25.5	2.6
Bienestar			
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	21.0	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	48.8	61.1	1.9

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición de la Pobreza. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx [Fecha de consulta: 16 de mayo, 2020]

De acuerdo con la publicación de la OCDE Education at a Glance 2019 (Panorama de la Educación 2019), en México existe una alta densidad de alumnos por docente en educación básica y más de la mitad de la población joven carece de educación media superior. Aunado a lo anterior, la eliminación de exámenes de conocimientos al personal docente dificulta mejorar los planes de estudio, lo que repercute los perfiles profesionales y en los avances del sector salud y económico.

III. Resiliencia ante la crisis sanitaria: Las recomendaciones de organismos internacionales

El principal elemento adverso al sistema de salud y sector económico son la prolongación de la contingencia sanitaria, ya que ésta aumenta la pobreza y la desigualdad social; sin embargo, es una medida necesaria para salvaguardar la vida. ¿Quién debe asumir las pérdidas resultantes de la pandemia? Los gobiernos de Italia y Chile, por ejemplo, han implementado apoyos económicos directos a la población y a las micro, pequeñas y medianas empresas.

El FMI menciona que las actividades anunciadas el 5 de abril de 2020 por el gobierno mexicano para afrontar la emergencia sanitaria son los siguientes:7

1. Una carga anticipada de las pensiones sociales y los pagos por discapacidad.
2. Agilizar los procesos de recaudación y devoluciones del *Impuesto al Valor Agregado*.
3. Otorgar préstamos a pequeñas y medianas empresas.
4. Otorgamiento de créditos por parte de la banca de desarrollo.
5. Préstamos para algunos trabajadores con cargo a su seguridad social.

El FMI mencionó que el Banco de México redujo las tasas de interés en 150 puntos básicos desde la ruptura de la pandemia (de marzo a mayo de 2020); realizó varios intercambios de bonos del gobierno para reducir el plazo de vencimiento, anunció medidas adicionales para proporcionar liquidez en moneda local y extranjera (dólares) al sistema bancario, activó la línea de intercambio con el banco central estadounidense; realizó ajustes para el registro de la deuda, aumentó el financiamiento a los bancos comerciales y de desarrollo (350 mil millones de pesos), para permitirles canalizar recursos a micro, pequeñas y medianas empresas y personas afectadas por la pandemia de COVID-19.

7 Disponible en: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#M [Fecha de consulta: 17 de mayo, 2020]

Referente al tipo de cambio, el FMI menciona que éste es flexible, pero a la vez respalda la liquidez en dólares estadounidenses; además, la autoridad monetaria agregó una nueva herramienta que le permite intervenir en los mercados de futuros no entregables en el extranjero, en caso de que se justifique la intervención durante el horario comercial europeo o asiático. Aunque cada gobierno realiza las políticas que considera más apropiadas, la OCDE (2020 Contributing: 1-3) considera necesario que los gobiernos realicen acciones homogéneas de otorgamiento de créditos fiscales, para la inversión productiva sin aumentar la deuda, ya que la carga por empréstitos será mayor para la próxima generación:

> El impacto inicial del COVID es una baja en el PIB mundial, la baja se prevé entre 0.20% y 0.25 % y la caída del consumo en 33.0%; sin embargo, la caída del PIB dependerá de la prolongación del cierre de la actividad económica (la OCDE estimó que con 1 mes de cierre de la actividad económica impactará hasta en 2% en el crecimiento del PIB, pero si el cierre es de 3 meses, entre 4% y 6%).

Los sectores más afectados son: Servicios, tiendas al menudeo, construcción y en forma parcial, la manufactura y transporte, que en conjunto representan el 30 o 40% de la producción.

Con lo anterior, se prevé que el gasto en consumo (suponiendo un cierre total) puede disminuir 50% y para ciertos gastos no esenciales, hasta 100%.

Por lo anterior, la OCDE (2020 *Protecting*: 23) consideró que se requiere de la acción política para el crecimiento inclusivo, que busque:

> Proteger a las personas y sitios con rezago.
> Apoyar a las pequeñas empresas y trabajadores vulnerables.
> Gobernanza receptiva y coordinada.

Los puntos anteriores se enfocan en protección social, confinamiento, educación vía remota,[8] reforzar la seguridad pública, monitorear la emisión de contaminantes atmosféricos, garantizar la provisión de servicios públicos, apoyar al sector empresarial y a los trabajadores vulnerables, otorgar asistencia sanitaria y garantizar la coordinación gubernamental. Respecto de los dos últimos puntos, la OCDE (2020 *Protecting*: 23-27) considera las acciones particulares siguientes:

> Asistencia sanitaria: Implementar políticas focalizadas para apoyar a los sistemas de atención médica y a los trabajadores; y proporcionar fondos adicionales para la atención médica para ayudar a un rápido despliegue de recursos y una mayor capacidad.
> Coordinación gubernamental: Que los gobiernos inviertan en investigación incluyendo en una vacuna; solicitar a las empresas, empresarios y la sociedad civil que trabajen juntos para desarrollar nuevas tecnologías, métodos de producción.

IV. Un nuevo paradigma: Propuestas para superar la emergencia sanitaria

La recuperación en salud y económica es incierta, debido a la falta de un fármaco para generar inmunidad y la posibilidad de nuevos contagios y rebrotes. De acuerdo con los pronósticos de la OCDE, el escenario mundial presenta una parálisis de todos los sectores económicos, lo que repercutirá en las proyecciones del PIB real.9 La OCDE prevé que para el cuarto trimestre de 2020 México presentará una caída del PIB real de 7.4% al cierre de 2020 y, con un rebrote, en -8.58%; porcentajes más bajos que los pronosticados para el mundo (-5.98 y -7.60), pero menos recesivos que para la Zona Euro (-9.07 y -11.46).

F

UENTE: Elaborado con base en datos de la OCDE. Disponible en: https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm

[Fecha de consulta: 22 de junio, 2020]

8 La OCDE estimó que, en 2017, el 45.4% de la población de México tenía computadora en sus hogares, el porcentaje más bajo reportado por los países estudiados, mientras que Holanda, Islandia y Luxemburgo, más del 95%.
Referente al acceso a internet, el número de suscriptores por cada 100 habitantes en 2017 en México fue de 66.5, inferior en 35.9 con respecto del promedio de la OCDE (102.4). Disponible en: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ICT_HH2 https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/actualizaciondeestadisticasdebandaanchadelaocde.htm
[Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020]

9 El PIB real es el valor monetario de los bienes y servicios producidos en un país en un tiempo determinado, excluyendo los movimientos en los precios.

Un rebrote es factible en cualquier momento, pero aún sin él, las consecuencias ya son profundas. ¿Qué deben hacer México ante tal escenario? La situación actual requiere de un cam-

PIB real, proyección al cuarto trimestre de 2020
(Tasa de crecimiento)

bio de modelo en el sector salud y laboral, principalmente. Esto nos remite a un cambio en la

forma de operar el modelo organizacional del sector salud y el económico. Algunos académicos, al referirse a los cambios en los modelos lo denominan "paradigmas".

La situación que prevalecerá, en el corto y mediano plazo, es una recesión de la actividad económica, lo cual deja vulnerable a otros sectores, ya que todos requieren recursos para operar. La caída en el PIB nacional requiere cambios en la política económica, que impacten favorablemente en el sector salud.

La recuperación nacional depende de varios factores, entre ellos la velocidad de propagación del virus, la duración de la contingencia y el tipo de medidas fiscales y monetarias. Aunque es habitual que exista cierto nivel de desempleo en las

economías (denominado en la literatura como "tasa natural de desempleo"); la elevación del desempleo para trabajadores formales e informales hacen necesario que el nuevo paradigma evite que el desempleo aumente o que impida una pérdida permanente del empleo.

Todo paradigma requiere un diagnóstico de la situación desde un punto de vista integral. El sector salud es el más activo de la economía, en contraposición del sector manufacturero y servicios, por ejemplo; además, en México y en varios países, existen tensiones para obtener recursos del mercado financiero (causados por la caída en los precios de los valores gubernamentales, por una expectativa de aversión al riesgo por parte de los inversionistas a comprar bonos públicos), por la depreciación del valor del peso frente al dólar y por caída del precio de los energéticos, principalmente.

Un análisis somero del sector salud en México indica que existe una crisis por causas infecciosas y no infecciosas: las primeras por la ausencia de medidas efectivas para contener la infección, la incertidumbre de la evolución de la pandemia, la propia salud del personal médico, los recursos económicos y la capacidad de la atención médica; y las segundas, por el escepticismo de la población respecto de las estadísticas de mortalidad por COVID-19, (mediciones imprecisas) molestia por el confinamiento prolongado, reducción en los ingresos personales y cobro sin prórroga por servicios básicos. Entre las medidas que pueden emplearse, se pueden citar las siguientes:

En el sector salud:

Elaborar diagnóstico de las capacidades de cada institución y unidad hospitalaria, a fin de determinar áreas de oportunidad y mejorar su desempeño.

Realizar cambios flexibles en el sector salud: La situación de las entidades federativas cambiará debido a la propagación de brotes y rebrotes, siendo estos últimos de menor impacto.

Efectuar campañas de salud para concientizar a la población sobre los riesgos del sobrepeso y obesidad en la calidad de vida frente al COVID-19.

Mejorar las pruebas en calidad y aplicación, así como hacer disponible el equipo de protección personal.

En el ámbito económico:

Fortalecer los mercados financieros y emplear dichos recursos a incentivar la producción de bienes y servicios. Este punto requiere de la vigilancia de instituciones de competencia económica para evitar distorsiones del mercado.

Implementar el trabajo desde casa (*home office*) sólo al personal con mayor riesgo de salud.

Apertura gradual de centros laborales y comerciales, con asistencia médica permanente.

Identificar empleos y empresas susceptibles de una transición de actividad tradicional a la electrónica, así como otorgar apoyos fiscales para una posible recontratación de personal y reducción de gastos operativos.

Fortalecer los sistemas informáticos y la seguridad cibernética, para reducir los riesgos de fraude.

En el ámbito educativo:

Revisión periódica de programas educativos.

Orientar dichos planes para la vida laboral.

Elevar el promedio educativo nacional.

Conclusiones

La inversión en ciencia y tecnología ha permitido a algunos países (Estados Unidos, China y Japón, entre otros) un crecimiento económico más alto y mayores niveles de bienestar.10 México requiere mejorar el nivel educativo, tanto en calidad, como

10 Para el análisis de la investigación y el desarrollo, se sugiere al lector revisar las estadísticas sobre gasto interno bruto en investigación y desarrollo en 2018 (donde México se situó en el lugar 21 de 35 países), así como el número de patentes (México se posicionó en el lugar 37 de 57 países; y para el bienestar, el índice de mejor vida (que muestra que México se encuentra entre por países con los peores resultados en: número de habitaciones por persona, ingresos personales, tasa de empleo, comunidades, educación (nivel, competencias y años de estudio), medio ambiente, compromiso cívico, seguridad y balance vida-trabajo).
Disponibles en:
https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PATS_COOP http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/#/11111111111 [Fecha de consulta: 16 de mayo, 2020]

en años de estudio, ya que la educación habilita al capital humano para el avance científico y tecnológico.

Una deficiencia evidenciada por la pandemia en materia de educación en México, es la relacionada con el perfil educativo, tanto de alumnos como de docentes, lo que puede implicar un sistema arcaico en todos los niveles lo que, a su vez, imposibilita el ingreso de los jóvenes al mercado laboral. Es necesario crear un nuevo paradigma que atienda las necesidades del sector salud, de la economía y de la sociedad, crear estudios profesionales ad hoc a la demanda de las empresas, así como realizar revisiones permanentes a los programas de estudios profesionales.

Si en México no se implementan, de forma adecuada, las medidas de emergencia sanitaria, las desigualdades sociales serán más profundas. Se observa que, aunque en México los recursos al sector salud representan el promedio mundial, la escasa cobertura del servicio de salud, indica pobreza por carencia al acceso a los servicios sanitarios. Por lo anterior, un área urgente de atención es la accesibilidad al servicio médico y los medicamentos. En la actual pandemia, ello puede implicar la pérdida adicional de vidas.

La población mexicana presenta un alto factor de riesgo por sobrepeso y obesidad (lo que trae consigo otras afecciones), aunado a ello, la población sin seguridad social, por lo general, también carece de recursos para una atención en instituciones privadas de salubridad.

En México se prevé la creación de un fondo de emergencia de salud, con lo que se pretende solicitar recursos adicionales a la Cámara de Diputados; sin embargo, la caída de los precios del petróleo, la baja de inversión en la economía y la disminución en el consumo, ha causado una baja de los ingresos en el gobierno; ello aunado a la actual depreciación del peso, pueden ocasionar que la nación presente altas tasas inflacionarias y una mayor afectación del poder adquisitivo, ello limita el acceso a la población a bienes y servicios prioritarios.

La emergencia sanitaria no sólo ha traído consigo afectaciones marcadas en la economía del país, también ha sacado a la luz grandes carencias y atrasos en muchos rubros; muestra el gran rezago que se tiene en investigación en la salud y al mismo tiempo pone de manifiesto que los recursos orientados a la investigación, no están a la altura de instituciones similares en otros países. Se debe hacer una eficiente distribución de los recursos que se otorgan como apoyo a la investigación en áreas prioritarias y evaluarse con periodicidad.

Se requiere implementar un nuevo paradigma o modelo económico, que permita recuperar inversiones, empleo, consumo e ingresos de gobierno con los que se apoyen áreas estratégicas, que aceleren el crecimiento de la economía, condición *sine qua non* para aspirar a un desarrollo de la sociedad.

Los recursos necesarios para activar la economía deben considerar también la educación a distancia, la cual presenta un desafío nacional, ya que, de acuerdo con las estimaciones de la OCDE, en 2017 menos de la mitad de los hogares de México contó con computadora (45.4%), y de ellos, solo 3 de cada 5 (66.5%) tuvo acceso a Internet.

Referencias

Fondo Monetario Internacional (abril 2020). *Informe weo*, abril 2020. Introducción y resumen ejecutivo. 14 de abril de 2020.

Disponible en: https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020#Introducci%C3%B3n [Fecha de consulta: 14 de mayo, 2020]

Moreno-Sánchez, F. (2018). *Las grandes epidemias que marcaron el mundo.*

Disponible en: https://www.medigraphic.com/pdfs/abc/bc-2018/bc182p.pdf [Fecha de consulta: 14 de mayo, 2020]

Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf [Fecha de consulta: 14 de mayo, 2020]

OCDE (2019). *Health at a Glance 2019* Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4dd50c09-en.pdf?expires=1589564855&id=id&accname=guest&checksum=81DA7AEFDE87A1BECCDDBE9FDE88B393 [Fecha de consulta: 14 de mayo, 2020]

OCDE (2019). Education at a Glance 2019 Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f8d7880d-en.pdf?expires=1592962124&id=id&accname=guest&checksum=C85EF3CD62B0066AC22AFE54851DF358 [Fecha de consulta: 22 de mayo, 2020]

OECD (2020 *Contributing*). *Tackling coronavirus (COVID-19) Contributing to a global effort. Evaluating the initial impact ofCOVID-19 containment measures on economic activity.* Disponible en: http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/ [Fecha de consulta: 17 de mayo, 2020]

OECD (2020 *Protecting*). *COVID-19: Protecting people and societies. Containment measures on economic activity* Disponible en: http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-protecting-people-and-societies-e5c9de1a/ [Fecha de consulta: 17 de mayo, 2020]

Organización Mundial de la Salud. *Documentos básicos. Constitución de la Organización Mundial de la Salud* Disponible en: https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf#page=7 [Fecha de consulta: 14 de mayo, 2020]

PNUD. *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI* Disponible en: http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf [Fecha de consulta: 15 de mayo, 2020]

Sachs, D. J. y Larraín, F. (2002). *Macroeconomía en la Economía Global.* Prentice Hall y Pearson Educación. Segunda Edición. Argentina.

WHO (2020). *World Health Statistics 2020* Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332070/9789240005105-eng.pdf?ua=1 [Fecha de consulta: 15 de mayo, 2020]

World Bank (2020). *World development indicators. Database.* may 2020. Disponible en: http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/ [Fecha de consulta: 16 de mayo, 2020]

Las Ciencias Sociales ante el reto de la pandemia del Coronavirus

Rina Marissa Aguilera Hintelholher

Introducción

Hoy en día se está viviendo el reto mundial más caótico que haya existido durante los últimos años, es decir, la lucha contra el Coronavirus, ésta ha provocado más de 2 millones de muertes a la fecha y por ese motivo, las ciencias sociales tienen el reto de dar respuesta a este acontecimiento infortunado para los seres humanos. Algunas voces de científicos sociales han señalado que la sociedad no estaba preparada para enfrentar la incertidumbre de la pandemia y que es necesario responder a problemas de esa magnitud.

Sin embargo, la realidad demuestra que los gobernantes han sido rebasados por la pandemia, y que no estaban preparados para enfrentar los estragos del contagio letal contra la humanidad. La sociedad se ha cimbrado y tampoco ha tenido respuestas efectivas ante este problema público que afecta a todos. Se vive así, con uno que toma al mundo desprevenido.

En esta medida la realidad debe ser comprendida como objeto de estudio que se modifica por factores causales, se impone la tarea de analizar y explicarlos para determinar cómo las condiciones, los procesos y las tendencias se desarrollan. De este modo, la crisis social y económica que ha provocado el Coronavirus sacude la vida en colectividad, sin distinguir el grado de desarrollo en las sociedades. Es un virus que se extiende sin limitación de ningún tipo, no conoce fronteras, poder económico o militar y se incrusta en los humanos ocasionando efectos letales. Si la población se contagia baja el número

de personas que puede trabajar y con ello el desempeño de la economía es insatisfactorio. Si la economía resiente el daño que las personas sufren con el contagio del virus, bajan el empleo, la producción y el consumo.; aunado a esto, las autoridades tienen que establecer reglas sanitarias que limitan la movilidad de las personas, se forma así un círculo destructivo que afecta al conjunto de la sociedad.

En este sentido, los patrones de la vida en la sociedad son alterados, motivo por el cual, las ciencias sociales deben analizar y tipificar las causas y los efectos relacionados con daños a la salud y la economía que tiene al mundo en condiciones de inestabilidad y declive. La tarea de las ciencias sociales desde ahora consiste en estudiar, analizar y monitorear las facetas que inciden en la alteración de los patrones de vida que resultan de una nueva realidad laboral, el uso intenso de la tecnología y la adopción de medidas relacionadas con la adopción de restricciones.

Lo que se vive en el mundo de la globalidad y las fronteras abiertas, no tiene antecedentes. Tampoco que una pandemia en la era moderna y posmoderna limiten sustancialmente la vida privada y la vida pública. Es la combinación del azoro y los nuevos problemas que habrán de trabajarse con el uso de métodos, elementos empíricos y nuevas argumentaciones que permitan identificar las causas que han dado lugar a una pandemia que, como el Coronavirus, sin duda, modifica lo cotidiano de un mundo que parecía vivir en la óptica del confort sin desconocer que tiene otros problemas y que de manera inesperada modifica el confort mismo por pautas de conducta que no son las habituales y que en cambio exigen otras reglas de convivencia, iniciando por la vigencia de reglas sanitarias más estrictas. Las ciencias sociales en consecuencia, también ingresan a otra etapa de su desarrollo correspondiente al siglo XXI, esta circunstancia obliga a generar conocimiento novedoso que abra horizontes para comprender, interpretar y trasformar la realidad del tiempo contemporáneo con respuestas no convencionales, sino novedosas ante un mundo convertido en un sistema de vulnerabilidades que es importante reactivar con instrumentos conceptuales y metodológicos, a fin de contribuir a superar con mayor eficacia los obstáculos que ahora enfrenta.

El trabajo tiene como finalidad analizar los compromisos de las ciencias sociales a partir de la pandemia del coronavirus, valorando que se vive un conjunto de acontecimientos, hechos, sucesos y problemas que reclaman el uso de los métodos de investigación desde las ciencias sociales con carácter innovador, dado que han ingresado a una etapa más en su desarrollo secular, a partir de que la sociedad, la economía y los Estados resienten los estragos de la pandemia y al mismo tiempo, es importante vislumbrar los nuevos desarrollos que tendrán una vez que la pandemia sea superada. Las ciencias sociales no carecen de compromiso, por ello su aportación ante situaciones que no son rutinarias es aún mayor, porque implica que deben incursionar por la ruta de problemas y soluciones causales y en ese sentido, tendrán que hacer nuevas elaboraciones conceptuales y metodológicas para crear la sustentabilidad social, política, jurídica, gubernamental y pública que necesita el sistema de normas institucionales que relaciona a la sociedad con el Estado.

Para fines de exposición el trabajo se organiza de la manera siguiente: Fundamento, Otras sendas para las ciencias sociales; Agenda de trabajo y Conclusión

Fundamento

La pandemia del COVID-19 se ha convertido en un flagelo que daña la vida humana en el planeta. Es un virus que provoca daño en la salud de las personas de manera letal; quebranta su resistencia, lesiona órganos como el corazón, los riñones, los pulmones y el aparato circulatorio. Inicia de manera pública el 31 de diciembre de 2019 en Wuhan, República Popular de China y su efecto destructivo ha llegado casi a todo el mundo, a una velocidad inusitada debido a la reproducción de los contagios que no frena ante ninguna aduana, frontera o sistema de vigilancia.

Ese virus no reconoce nacionalidad, ideología, condición de vida, género, país ni sociedad y se ha expandido de manera exponencial y recurrente desde el inicio de 2020. Daña a la población de los países desarrollados y los emergentes, asentada en diversos sistemas políticos y económicos.

Ha puesto en crisis a los sistemas de salud y ha ocasionado que las debilidades de gestión pública de éstos estén a la vista de todos, desde el momento en que el número de contagiados y de fallecimientos aumenta todos los días. Se trata de una pandemia que tiene como hipótesis que transita del medio ambiente natural al social, debido a que las actividades conductuales de éste dan como resultado la existencia de costumbres que influyen en los hábitos alimenticios de las personas y grupos sociales.

Es el medio social el que altera las condiciones de vida del medio natural y de ahí se desencadenan efectos perniciosos que impactan en la salud humana. El COVID-19 ha sacudido al mundo, ha provocado la suspensión más relevante de las actividades económicas y provocado, además, que las condiciones de trabajo sean a distancia virtual.

El siglo XXI registra la pandemia actual como la más devastadora que la humanidad ha tenido. Rebasa las previsiones que sobre otras se tengan en la memoria de la vida actual. Su cobertura es prácticamente en todos los continentes del planeta. En ese sentido, las autoridades de los países son puestas a prueba y después de largos confinamientos han tenido que enfrentarlas con los recursos que tienen a su alcance.

La pandemia se ha expandido de manera rápida por las sociedades y los países. Más de 180 de estos la padecen, lo cual da cuenta de un sistema de daño que debe ser atajado por parte de las autoridades políticas y sanitarias de los gobiernos. Desde el inicio de 2020 había señales de que el Coronavirus se desarrollaba más allá de las fronteras nacionales. Ha seguido una ruta expansiva que enlaza a los países en círculos de daño y destrucción que se reproducen de manera incesante.

No necesita de visas, pasaportes o permisos espaciales para entrar y salir de los países. Ingresa de manera sorpresiva y de modo impredecible, inicia el contagio que no frena hasta después de varios días de tratamiento. Ha desafiado los controles que existen, así como las medidas sanitarias establecidas de manera compulsiva por los gobiernos.

De facto, se convirtió en un agente patológico que, siguiendo las rutas de la globalización, ingresa a hogares, centros de trabajo, empresas, fábricas, oficinas de gobierno, organizaciones de la sociedad civil; en suma, ingresa a la vida privada y la vida pública sin credenciales de presentación y ocasionando efectos destructivos desde el momento que se provoca el contagio.

Es un virus que se adquiere por contagio, el cual se apoya en prácticas sociales que faltan a las reglas sanitarias y que, al menor descuido, se incrusta en los alveolos pulmonares, provocando problemas de respiración, debido al endurecimiento de los pulmones. La vida social ha resultado afectada en escala mayúscula.

También la vida económica se ha visto perjudicada, al grado de frenar inversiones, sufrir caída del empleo, falta de consumo regular, falta de ingreso, mayor endeudamiento de las personas y los negocios y en particular, la caída del Producto Interno Bruto. La vida económica resiente el cierre de actividades industriales, comerciales y de servicios, lo cual provoca que se estanque la producción de la riqueza material y con ello se dificulta la generación de capital que permite los flujos de inversión en el corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a patrones de la vida social, el mundo ha ingresado a etapas de confinamiento que son nuevas formas de coexistencia. Los espacios de la vida familiar y privada han tenido que generar formas de convivencia que no se conocían, sobre todo por los periodos largos que ahora se viven.

Más tiempo en el hogar, más tiempo en interacción familiar, más tiempo en actividades en espacios reducidos, es ahora una tendencia que ha marcado los estilos de vida de manera recurrente. Todo ello genera reacciones distintas que se relacionan con aspectos sociales, emocionales, familiares e individuales que conforman hoy un sistema de convivencia con todas las alertas y alarmas puestas para evitar el daño letal de la pandemia. Por ejemplo, situaciones de estrés, fastidio, desánimo y hasta depresión.

Hoy en día el espacio del hogar necesario para la vida diaria tiene una doble faceta: el cuidado, la convivencia y las precauciones para evitar el contagio. De manera súbita, las familias ingresan a periodos de larga convivencia que sólo tenían vigencia en los días de asueto, porque las distancias, el apego al trabajo y las jornadas de trabajo más de lo normal, evitaban que fuese más frecuente y cotidiana. Esto implica un aprendizaje en el sentido de lo que significa estar en un mismo espacio físico personas y grupos que antes no lo estaban.

De igual manera, la privación de las actividades deportivas, sociales, recreativas y cívicas genera ambientes de desconcierto en la medida que no hay trato social, sino la obligada sana distancia entre las personas para evitar la reproducción del contagio. Se han modificado los estilos de vida tanto en lo individual como en lo colectivo, disminuyendo las actividades que se desarrollaban y las agendas de trabajo futuras. Las tendencias más conspicuas son las restricciones como forma de vida que frenan la movilidad de las personas y grupos a la manera de un sistema de vida que debe aprenderse porque se han institucionalizado a la manera de un patrón diferente de convivencia al que se tenía antes de la pandemia.

Las personas han tenido que modificar su estilo de vida y en ese sentido, la vida social tiene menos movilidad en las áreas de los negocios y la recreación que en otros momentos no tenían limitaciones extraordinarias. La vida contemporánea ha disminuido la movilidad de las personas, los mercados y los centros de abasto para ingresar a zonas de mayor contagio.

En este sentido ha disminuido la eficacia de los sistemas de seguridad sanitaria que se tenían antes de la pandemia, los cuales permitían actividades ilimitadas tanto de día como de noche, así como en días laborales y días de descanso. Los cuidados frente a la pandemia se multiplican en todos los frentes de la vida familiar y colectiva. Las restricciones aumentan en todo sentido para evitar que la movilidad se convierta en fuente de contagios que podrían expandirse de manera imprevista.

La movilidad, tenida como uno de los atributos de la vida urbana posmoderna, debe ser regulada con medidas de gobierno cada vez más restrictivas y proteger así la vida de las personas. Entre la movilidad amplia y la restringida hay brechas que se han convertido en sistemas de vida disímbolos que obligan a las personas a ajustar sus expectativas, motivaciones y necesidades para generar actividades productivas. Debido a la pandemia, las autoridades de los gobiernos han ajustado el sistema de instituciones y han establecido nuevas pautas para ocupar un lugar en el espacio público.

El espacio público no tendrá en largo tiempo convivencias masivas, sin provocar el rebrote de la pandemia, por el contrario, la autoridad tendrá que invocar motivos de seguridad sanitaria para evitar muchedumbres. Lo público, "como lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emanada, en contraposición a lo privado entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual." (Rabotnikof, 2005: 28). Es decir, la salud pública1 como un lugar abierto y visible a todos es ahora motivo de limitaciones en su movilidad y el número de personas que deben ocupar los sitios que lo configuran.

Otras sendas para las ciencias sociales

A consecuencia de la crisis de COVID-19 las ciencias sociales2 tienen ahora un panorama lleno de retos. Se ha ingresado a nueva etapa de vida al combinarse por vez primera una crisis sanitaria con el declive de las economías modernas. Este hecho indica que por primera vez la economía global tiene problemas de desempeño, no por la aplicación de políticas gubernamentales para reordenar la vía crecimiento, recesión o auge, sino a partir de los estragos de una pandemia que obliga a tomar decisiones como la confinación de la población en sus hogares, realizar trabajo a distancia con el auxilio de las

1 "´Salud pública` refiriéndonos a una dimensión común y general (la salud de todos y los aspectos generales de la salud y de la seguridad, más allá de mis problemas específicos y particulares de salud o mi particular exposición al riesgo)." (Rabotnikof, 2005:28)

2 En las ciencias sociales hacen falta medios heurísticos que posibiliten el diseño y funcionamiento de los sistemas regulatorios que necesitan los espacios asociados para que operen con principios, valores y referentes consensuados. Hace falta también que superen el historicismo, la linealidad, el análisis predecible, el análisis reversible y la visión totalizadora de la sociedad para abrir camino por el lado de la indeterminación, y no la previsión rigurosa de los hechos y los problemas. (Uvalle, 2011:46)

tecnologías digitales y disminuir el ritmo de las actividades productivas y de servicios para salvar vidas humanas en riesgo por el contagio de la propia pandemia. Hay un antes, un ahora y habrá un después, es decir son tres tiempos que indican momentos diferentes en cuanto a costos y daños que viven las sociedades, los habitantes, así como las organizaciones civiles que las integran.

A lo anterior, hay que sumar que a estos costos no escapan los gobiernos debido a la baja de los ingresos fiscales por falta de producción y trabajo en serie y al mismo tiempo deben aplicar estímulos a los negocios para que no quiebren y, de esa manera, salven las fuentes de empleo. En esa medida, las ciencias sociales una vez más deben de abrir sus horizontes de estudio para investigar y aprender de los tiempos que se viven e identificar hacia dónde se dirigen las tendencias de la sociedad contemporánea en el mundo de la globalidad, la mundialización y la incertidumbre.

La realidad de la pandemia del Coronavirus obliga a que las ciencias sociales sean innovadoras3 y propositivas en cuanto al resultado de las investigaciones que lleven a cabo y de la producción de conocimiento atractivo y genuino que debe incursionar por latitudes de novedad para esclarecer con evidencia los comportamientos diversos ocasionados por la pandemia. Han de ir más allá de los saberes convencionales vigentes antes de la crisis, dado que los sistemas sociales han sido afectados en su estructura y operación, motivo por el cual no hay respuestas convincentes que sean eficaces para esclarecer lo acontecido de manera confiable.

La sociedad vive en otra etapa de su desarrollo que debe ser analizada, categorizada y explicada con nuevos referentes. En efecto, el contagio de la pandemia es social, su origen es el hábitat natural, pero las personas con sus relaciones y falta de reglas

3 "La innovación consiste en la aplicación de conceptos e instrumentos que se orientan a mejorar las prácticas de la administración pública de acuerdo con la complejidad de los tiempos contemporáneos. Junto a los conceptos de autoridad, formalidad, interés público, servicio público, función pública y eficiencia, deben incorporarse otros como estrategia, calidad de los resultados, participación ciudadana, corresponsabilidad pública, meritocracia y profesionalización, así como desempeño institucional para armonizar el sentido de las estructuras con los procesos que se dirigen al aumento de la legitimidad de la propia administración pública en su relación con los ciudadanos." (Aguilera, 2018:100)

sanitarias, son quienes provocan el contagio de ésta. La cercanía de las personas y los grupos provoca que el Coronavirus sea adquirido por descuido de las reglas sanitarias. En esto influyen costumbres, hábitos, creencias y conductas tenidas durante largo tiempo que se arraigan como patrones de convivencia y dan vida a los sistemas sociales y culturales de los países.

Estos elementos se deben analizar con detalle por parte de las ciencias sociales porque responden a voluntades decididas respecto a las conductas a seguir. La pandemia no llega por sí misma, ha sido adquirida en medio de los flujos migratorios, el transporte por vía marítima, aérea y terrestre. Había noticias sobre la misma y no se tomaron a tiempo las medidas sanitarias que hubiesen evitado daños mayores que ahora se traducen en pérdida de vidas humanas y activos empresariales.

Hubo respuesta lenta por parte de las autoridades en momentos que exigían rapidez y eficacia para obrar como gobiernos alertas. En la mayoría de los países la pandemia fue visualizada con escalas diferentes de valor que dan como resultado la falta de previsión para enfrentarla. La pandemia se veía lejana, distante, como un hecho que no llegaría, tomando en cuenta las distancias geográficas. Todos estos elementos revelan fallas de gobierno[4] que han tenido costos que se traducen en contagios y muerte de personas casi en todos los países del mundo.

Lo anterior revela que la conducta humana no estuvo lúcida a tiempo para tomar medidas preventivas y evitar así, el drama humano de los contagios y las personas fallecidas. Las noticias iban de un lado a otro. No se actuó para protegerse mejor, sino de manera reactiva, inclusive tardía. Incluso se llega afirmar que la primavera y el verano con su calor intensos podían eliminar el virus. Nada más inexacto sólo deseos y declaraciones sin evidencia empírica, como las de algunos gobernantes como los presidentes de Brasil Jair Bolsonaro y Donald Trump de los Estados Unidos de Norteamérica quienes

4 El diseño, el mantenimiento, la vigilancia y el cumplimiento de las instituciones también generan costos de transacción muy elevados, por ejemplo, cuando la información es incompletas, imperfecta y costosa; las estrategias elegidas no garantizan que el resultado alcanzado sea exactamente igual al previsto. (Ayala,1999:90)

consideraban que se trataba de una “gripita” o un “catarrito” y hoy las sociedades que dirigen están contagiadas de manera preocupante y además encabezan las noticias no favorables en cuanto a la reproducción y el crecimiento de la pandemia.

Las ciencias sociales han de llevar a cabo trabajo de análisis y campo para focalizar el porqué de esas conductas de líderes políticos en condición de autoridades de su país, dado que, ante los riesgos del Coronavirus, no responden con medidas de protección y provocan en este caso, que en las sociedades que dirigen se tengan puntos críticos, al crecer el número de pobladores que se infectan e incluso mueren diariamente.

No menos importante son también las conductas de la sociedad a través de sus integrantes. Asumir la responsabilidad sobre la pandemia no fue un hecho generalizado, unas personas fueron más responsables que otras. Esto también debe ser motivo de análisis ante una pandemia que no se conocía provocaba daños letales a los individuos. Lo anterior destaca que la condición humana es compleja, más aún en el terreno de los hábitos y la conciencia cívica que son fruto de sistemas culturales seculares y que se reproducen generación con generación.

Los infortunios no se procesan de igual manera. Hay diversos mecanismos sociales para valorarlos y darles lectura. De este modo la forma de captarlos revela estilos, creencias y conductas heterogéneas. Todo ello da como resultado que el sistema de vida sea contradictorio y contrastante. Las conductas humanas y sociales tienen facetas que explican patrones de vida diferenciada en condiciones de la pandemia. Son facetas que aluden a modos de creer y actuar, con lo cual los sistemas sociales y productivos dan pauta a los resultados que generan cuando se alude a rendimientos y desempeño de la vida económica. Refiere a la vez, al modo de pensar y decidir sobre cómo enfrentar la pandemia tomando en cuenta decisiones y acciones que se manifiestan en la vida privada, pública y social.

Hay un mosaico de conductas colectivas que se suceden en modo de convivencia e interacción, las cuales explican los valores y las preferencias que necesitan regulación con

la aplicación de políticas públicas. Las ciencias sociales tienen como escenario crítico el tiempo de la pandemia, de las economías con baja productividad y con daños en el tejido social. El contagio, que origina confinamiento, suspensión de actividades sociales, limitaciones a la conducta de las personas para frenar el contagio letal, así como aprendizaje de las personas para vivir con el uso intenso de la tecnología, es otra etapa de vida llena de significados a considerar y valorar debido al impacto de los problemas sociales y los problemas públicos que se suceden con regularidad importante.

El curso de la pandemia, así como lo qué seguirá en la etapa post-pandemia, será un conjunto de expectativas, proyecciones, decisiones y acciones públicas a saber:

La acción púbica –como cualquier otra acción colectiva– no se hace en abstracto, sino con personas de carne y hueso que actúan en circunstancias definidas, mediante procesos deliberativos matizados, a su vez, por la dotación de poder, información y situación entre los actores que la encarnan; deliberación que incluye la intención explícita de influir en la definición de los problemas públicos que habrán de ser seleccionados por los aparatos del Estado. Así, la acción pública supone una visión, a un tiempo más compleja y más precisa sobre los procesos que llevan a definir problemas públicos y a dirigir, en consecuencia, el curso de las políticas públicas. Y supone también la coherencia entre esas definiciones previas y las formas específicas que habría de adoptar la intervención de los aparatos burocráticos, en cada caso. (Merino, 2013:105)

En este sentido, habrán de organizarse para hacer frente a los retos tanto en la sociedad como en la vida de los gobiernos. Los Estados por su parte, también han tenido formas de actuación que no siempre han conjugado eficacia y protección de la vida.

En esta perspectiva, es importante destacar qué lleva a las autoridades públicas en lo general a actuar de modo tardío. Qué provocó que los sistemas de salud colapsaran en el corto y mediano plazo. Qué provocó que la pandemia rebasara las estimaciones elaboradas por los responsables de la salud pública. Todo ello se relaciona con decisiones y acciones que las autoridades adoptaron para cuidar a la población y en sentido contrario,

no lograron en la mayoría de los casos evitar que la población se infectara, causando así, cifras mayores, que documentan la muerte de seres humanos, para dar paso a resultados contrastantes que las autoridades consiguen obtener.

El número de contagios y fallecimientos da cuenta de los gobiernos que actuaron con rapidez y cuáles no. La rapidez o la tardanza es señal de cómo monitorean los procesos sociales y cómo responden para evitar que se salgan de cauce. Los registros de salud que los gobiernos han utilizado quedan en entredicho cuando se advierte el daño ocasionado por la pandemia. En este caso, las ciencias sociales tienen que focalizar los estragos de la pandemia valorando los procesos institucionales de las políticas públicas, que, aplicados por los sistemas sociales5, económicos, jurídicos, políticos, gubernamentales, así como por los sistemas de gestión pública, para descubrir y atender las relaciones causa-efecto que dan lugar a la adopción de las decisiones públicas a cargo de la autoridad.

Hay material que puede trabajarse como evidencia a partir de pruebas de campo y con la elaboración de datos para hacer cuantificaciones, por ejemplo, de los daños causados en la sociedad, la población y la economía. Hay material para hacer estudios, diagnósticos, proyecciones y ejercicios de prospectiva que son necesarios para construir los nuevos sistemas conceptuales y metodológicos que exige la realidad en curso y la realidad futura.

En los tiempos de la pandemia, está claro que se rompen las rutinas administrativas6 y sociales, debido a que emergen medidas extraordinarias tanto para salvar la vida como para llevar a cabo las actividades productivas sociales y, de ese modo, se

5 "Los sistemas sociales en los que está recursivamente implícita una estructura, por el contrario, incluyen las actividades situadas de agentes humanos, reproducidas por un tiempo y un espacio. Analizar la estructuración de sistemas sociales significa estudiar los modos en que esos sistemas, fundados en las actividades inteligentes de actores situados que aplican reglas y recursos en la diversidad de contextos de acción, son producidos y reproducidos en una interacción." (Giddens,2011:61)

6 "Los individuos aplican las mismas soluciones a los problemas rutinarios que enfrentan y el tiempo para resolverlos es pequeño; en contraste los problemas nuevos y más complejos obligan a los individuos a buscar nuevas soluciones y ello exige más tiempo. El tamaño de la brecha entre dificultad del problema y competencia para resolverlo aumenta o disminuye la flexibilidad para elegir cursos de acción o para tomar decisiones." (Ayala,1999:120)

estructura un sistema de convivencia fincado en medidas sanitarias más estrictas y políticas de gobierno que permitan levantar la economía para dejar atrás su estancamiento. Lo que había sido motivo de regularidad se altera, desacomoda y modifica, hasta llegar a una zona de incertidumbre que debe estabilizarse con medidas diferentes para frenar los costos ocasionados a la población. Se rompen de este modo, referentes clave como acatar las instrucciones de la autoridad y se da el caso de que no todo es obediencia civil para ponerse a salvo. Las conductas, los procesos, las decisiones, y las elecciones también son impactadas.

Agenda de trabajo

Los impactos de la pandemia del Coronavirus modifican de fondo los medios para analizar los problemas de la sociedad y la economía. La regularidad que se vivía ha sido alterada de modo drástico y en tiempo corto Las medidas de gobiernos son apenas paliativos para evitar la reproducción de los contagios de la pandemia. Han enfrentado con capacidades públicas insuficientes los efectos negativos tanto de la pandemia como de la economía en zonas de bajo rendimiento. Ello obliga a revisar qué deben hacer las ciencias sociales, entendidas como ciencias que analizan la conducta de las personas y grupos que se desenvuelven en ámbitos complejos7 que aluden a la economía, la política, el derecho, la política, el gobierno, la administración pública y la historia, elementos todos de los cuales es posible hacer trabajo de análisis, así como inferir conclusiones que permitan avanzar hacia derroteros que permitan esclarecer lo que ha sucedido.

Las ciencias sociales tienen ante sí retos que las obligan a revisar su carácter multidisciplinario para establecer criterios, agendas, normas y reglas de trabajo que permitan ahondar en labores cooperativas. Hoy la sociedad es un todo el cual es importante conocer en sus partes. Cada parte es un sistema de complejidades que se deben abordar para

7 "El conocimiento pertinente debe afrontar la complejidad. Complexus significa lo que está tejido junto; en efecto, hay complejidad cuando son inseparables los distintos elementos que constituyen un todo (como el económico, el político, el sociológico, el psicológico, el afectivo o el mitológico) y existe un tejido interdependiente, interactivo e inter-retroactivo entre el objeto de conocimiento y su contexto, las partes y el todo, el todo y las partes o las partes entre sí. Por eso, la complejidad es la unión entre la unidad y la multiplicidad. El progreso característico de nuestra era planetaria nos enfrenta cada vez más a menudo, y de manera cada vez más ineluctable, a los retos de la complejidad." (Morín,2011:51-52)

conocer los detalles de funcionamiento de cada sistema. Estilos de vida, de intercambio, consumo, recreación, diversión y trabajo, dan cuenta de que la sociedad en su visión actual es la suma de partes embonadas que sintetizan conductas y relaciones que permiten calificar como interacciones lo que se lleva a cabo.

A raíz de la pandemia, la vida doméstica y la pública se han modificado de manera importante. Las calles se vaciaron con las medidas de confinamiento, los puestos de trabajo en buena medida ingresaron a la aplicación de procesos digitales a distancia, se interrumpió el trato social y se ha instaurado la distancia entre las personas para evitar los contagios. Ha bajado la convivencia en lugares públicos como cines, restaurantes, teatros y plazas. Es importante que las ciencias sociales enfoquen todo este significado causal para esclarecer lo sucedido y valorar cómo son y serán las tendencias en la sociedad y el sistema de instituciones8 que la configuran.

La vida de las personas y grupos ha sido modificada, se ha ingresado a un mundo de mayor incertidumbre a saber:

> La incertidumbre deviene viático: la duda sobre la duda da a la duda una nueva dimensión, la de la reflexividad; la duda por la cual el sujeto se interroga sobre las condiciones de emergencia y de existencia de su propio pensamiento constituye desde ahora un pensamiento potencialmente relativista, relacionista y auto–cognoscente. En fin, la aceptación de la confusión puede convertirse en un medio para resistir a la simplificación mutiladora. Ciertamente, el método nos falta en el comienzo; al menos podemos disponer de un anti-método en que ignorancia, incertidumbre, confusión se convierten en virtudes. (Morin, 2009:29)

8 "En el mundo de las instituciones se generan y localizan los órganos de gobierno y administración encargados de producir y recrear la gobernabilidad. Esta implica capacidad para dirigir; aplicar incentivos positivos y negativos; asignar recursos escasos; tomar decisiones; elaborar e implementar políticas públicas; hacer efectivos los castigos y las sanciones cuando se incurre en situaciones de ilegalidad; coordinar a los agentes productivos, a los grupos sociales, políticos y civiles que ocupan sitios en la vida colectiva; cuidar la observancia y eficacia de las normas jurídicas; establecer relaciones con los contextos internacionales; atemperar los conflictos; diseñar soluciones; elegir recursos; hacer trabajo de planeación, programación y evaluación; apegarse a la transparencia y la rendición de cuentas; evitar que los conflictos, demandas y problemas colectivos rompan los imperativos del orden jurídico y político, tanto en el Estado como en la sociedad civil." (Uvalle, 2019: 29).

En este sentido en la medida que no es posible disminuir el Coronavirus, debido a la falta de una vacuna, el riego de vivir con ausencia de la misma genera que el estilo de vida tenga que ser más precautorio que de desarrollo, es decir, que sea más de sobrevivencia y menos de productividad efectiva ya que las normas sanitarias tienen que adoptarse con mayor rigor.

En este caso, si los seres humanos son seres de hábitos, se presenta el problema de que no todas las personas las adoptarán. Descubrir las causas y efectos de esta situación, obliga a las ciencias sociales a re–estudiar y re–analizar la conducta humana en situaciones de riesgo alto para la sociedad. Las medidas de confinamiento no han desaparecido, están latentes en los países debido a la probabilidad de que el contagio de la pandemia aumente. Esto tiene significados diversos para las personas en el sentido de que su conducta aún tiene limitaciones a cumplir, aunque las economías se abran y los espacios públicos vuelvan a llenarse con mayor grado de convivencia.

Sin embargo, la vida no será igual porque ahora ingresa a la etapa de la post-crisis. Ésta implica que la sociedad y los gobiernos habrán de recorrer otros caminos después de daños y costos que obligan a modificar estilos de vida y medidas imperativas. En este caso, las ciencias sociales deben hacer más trabajo conjunto que permita la propuesta de programas de gobierno no sólo para salvar vidas, sino también para establecer directrices con el fin de que la sociedad y los gobiernos tengan elementos de certidumbre.

El aprendizaje de nuevas formas de vida es todo un tema de estudio a destacar para que las ciencias sociales sean más propositivas, así mismo, el aprendizaje de nuevas formas de convivencia en lugares públicos es otra veta de análisis, y la tendencia sobre el trabajo virtual es otro ángulo para destacar las relaciones sociales en el mundo.

El papel de la autoridad al definir nuevas normas y reglamentos para cuidar, proteger y desarrollar la vida en conjunto exige que las oficinas de gobierno desarrollen más trabajo de innovación y calidad tecnológica para evitar que la sociedad y la economía vuelvan a tener periodos largos de confinamiento. La inversión en la innovación de los sistemas

de salud pública obliga a reinventar procesos, dinámicas y medios de operación de las oficinas administrativas para que sean más creativas y preventivas, no tan rutinarias cuando emergen situaciones de emergencia como la pandemia del COVID–19.

La profesionalización del personal de salud pública debe revitalizarse para no quedar atrás de los problemas de administración y gestión, lo cual provocó que sus acciones llegaron tarde cuando la pandemia traía su propia velocidad y ritmo de expansión que se condensa en mayor contagio y mayor número de personas fallecidas.

Se requiere revisar tipos de estructura, organización, así como sistemas de operación para que las ciencias sociales, con el auxilio del análisis de las organizaciones, hagan propuestas para tener mejores capacidades de respuesta. En este sentido, las ciencias sociales tiene ante sí la realización de más trabajo multidisciplinario necesario para abonar en favor de un mejor conocimiento que se traduzca en análisis normativo y positivo, dado que son caminos para llevar a cabo la comprensión de las relaciones causales que se enlazan a través de conductas, costos, interacción y formas de colaboración, y que originan relaciones de cooperación, la naturaleza de los conflictos, sus modos de tratamiento, así como la decisión de utilizar los recursos escasos.

Por su misión, las ciencias sociales deben estar alertas para observar, analizar, interpretar y mejorar la realidad de vida que corresponde a la sociedad y los gobiernos. Hay que recordar también que las ciencias sociales generan conocimiento aplicado, es decir, orientado a solucionar problemas de la vida diaria, teniendo como base el análisis comprensivo y la explicación causal de los problemas y las soluciones. Sin embargo, este ejercicio debe ser no sólo metódico, sino efectivo, es decir, que transforme el estado de aquellas cuestiones desfavorables que existan en la sociedad y logre que la calidad de vida se restituya con herramientas más efectivas, vinculadas a una mejor comprensión e interpretación de la vida social y productiva.

De este modo, las ciencias sociales han de ser ciencias de propuesta y vanguardia para generar conocimiento de frontera, es decir, conocimiento producido de manera

estratégica para enfrentar adversidades y declives con recursos mejor elaborados en materia de políticas gubernamentales. No deben privilegiar únicamente el conocimiento prescriptivo, sino el factual, es decir, de la realidad que tiene comportamiento en tiempo real, analizando conductas, procesos, intercambios, deliberación y propuestas que permitan reducir la incertidumbre que aquejan a la sociedad y la economía.

La tarea de las ciencias sociales es de relevancia indiscutible para despejar la incertidumbre que ahora se ciñe sobre la vida de las sociedades actuales. Han de responder con métodos y metodologías que permitan producir elementos conceptuales y operaciones que contribuyan a la apertura de problemas de estudio que sean propios de la etapa de la post-pandemia. Si la sociedad no está en punto de reposo, las ciencias sociales han de estar en reflexión constante para que, con sus recursos teóricos y aplicados, generen respuestas puntuales a problemas entendidos en la lógica de la causalidad.

La agenda de las ciencias sociales tiene que incluir de cara al futuro más y mejores hipótesis causales, planteamiento novedoso de los problemas objeto de estudio, estrategias metodológicas más efectivas, con énfasis en las soluciones institucionales, trabajar más los escenarios de corto, mediano y largo plazos con mayor rigor, para incursionar por el lado de vincular más de cerca actores, contextos, problemas, procesos y soluciones factibles en condiciones en las cuales las sociedades y las economías habrán de tener recursos cada vez más escasos.

Para esta tarea se requiere, definir con mayor nitidez problemas estructurales y problemas coyunturales, a fin de que la realidad no sea uniformada con análisis exhaustivos ni modelos demostrativos que impidan ingresar a los detalles de los procesos que dan vida a los sistemas de convivencia social. Esto significa que las ciencias sociales deben multiplicar la aplicación de los enfoques micro-sociales para analizar y detallar con mejor comprensión las dinámicas y mecánicas de las formas de convivencia, dando paso a formas de argumentación más estructuradas y consolidadas que permitan la sustentabilidad de novedades teóricas y empíricas.

La etapa de la post-pandemia será más compleja, es decir:

> La complejidad se presenta en primer lugar como regresión, pérdida, confusión, dificultad … Aporta pérdida de la certidumbre ilusoria, oscurecimiento de las evidencias, de confusión de las ideas hasta entonces claras distintas…" En tanto que "La vida no tiene por meta desarrollar la complejidad: es el desarrollo de la complejidad el que, en condiciones que comportan siempre la dimensión aleatoria, desarrolla la vida, es decir … la complejidad no es un fin, sino el medio necesario para concebir lo fundamental, lo emergente, lo ambiguo, el individuo, el ser, la intervención … (Morín, 2009:453)

En este sentido la parte médica, social y económica, deberán considerar qué costos se destacarán, así como el imperativo de explorar otras vías de desarrollo para que la sociedad y la economía recuperen la productividad que necesitan, abonado en la eficacia de que las instituciones sociales, púbicas y privadas deben tener como epicentro, la existencia de gobiernos más flexibles en cuanto a su tamaño y estructuras, así como paquetes de políticas públicas más efectivos para desactivar crisis, pandemias y turbulencias que alteran la estabilidad que necesitan la sociedad y la economía. Las ciencias sociales post-pandemia tienen que centrar en el presente y el futuro agendas de trabajo visionarias, se es decir, incidir más en los estudios del futuro para evitar que los problemas tomen desprevenidos a los gobiernos y las sociedades, como ha ocurrido con la pandemia del Coronavirus.

De esta manera, las ciencias sociales han de intensificar el estudio de la sociedad, la salud y la economía para evitar que sean analizadas por separado, con el cual el conocimiento se fragmenta y es, por tanto, menos efectivo. Las ciencias sociales tienen el compromiso de crear más elementos conceptuales, metodológicos y empíricos para que los problemas estudiados, así como las soluciones que reclaman tengan mayor relación de correspondencia.

Después de las etapas de crisis, es fundamental que los sistemas sociales ingresen con mayor certidumbre[9] a los procesos de cambio que indican las nuevas rutas a seguir. Crisis y cambios son conceptos básicos en las ciencias sociales y en esa medida, habrán de ocupar un lugar cada vez más destacado en la agenda de las ciencias sociales, dado que explican el antes y después que hay en la vida de los sistemas de convivencia social.

En este caso, las ciencias sociales tienen que ser más abiertas y receptivas para que los procesos futuros de la sociedad tengan respuestas analíticas y soluciones más efectivas que permitan remontar condiciones adversas de vida en el mundo cambiante de la globalidad[10] y la mundialización.

Conclusión

Las ciencias sociales se encuentran en etapa de retos a encarar con lo mejor de sus repertorios vinculados con los sistemas de conceptos, las estrategias metodológicas y el trabajo de campo a realizar. Todo ello situado en las condiciones que el Coronavirus exige como pandemia, la cual ha trastocado el mundo de la sociedad y la economía, provocando impactos en la gestión pública de los gobiernos. La realidad espacial y temporal de la sociedad continúa en modificación. La pandemia sigue en curso, pero las tendencias que apunta deben ser analizadas por las ciencias sociales con óptica más puntual y específica. Se trata de una pandemia que provoca alteraciones sustanciales en la vida social y estatal, lo cual implica que hay un antes y un después de su formación y desarrollo.

---

9 Saber pensar desde la complejidad refiere Ander-Egg es "Abandonar las certidumbres, o lo que es lo mismo, saber pensar desde la incertidumbre y la perplejidad nos conduce y nos invita a una interpelación permanente. Admitiendo la rápida biodegradabilidad y obsolescencia de los conocimientos, se excluye toda instalación en verdades adquiridas y toda forma de parasitismo mental. Toda ciencia, toda técnica, todo pensamiento siempre ha de ser corregido y reajustado, reformulado y reelaborado; nunca terminado" (Ezequiel, 2001:91).

10 "La globalización, en esta primera perspectiva, es un fenómeno concreto o un conjunto de fenómenos concretos, económicos sí, pero también culturales e incluso ecológicos. El producto de cambios con fechas precisas y de importantes debates sobre la naturaleza y la intensidad de esos cambios, así como sobre la periodización que permite situarlos en el tiempo. Por otra parte, el vocablo tiene un uso conceptual. Sirve para analizar los problemas del mundo contemporáneo, para pensar los procesos nuevos o renovados, la forma en que se organiza o desorganiza la vida colectiva. La globalización es, entonces, un concepto, un instrumento para abordar las realidades de nuestros tiempos." Wieviorka, 2009:59)

La sociedad deberá adoptar patrones de vida a partir de asumir que las normas sanitarias son, de cara al futuro, factor a cumplir de modo irrestricto. Esto indica que las propias normas sanitarias tendrán observancia rigurosa porque se relacionan con situaciones de salud o contagio. Un patrón de vida como el propuesto tiene que analizarse de manera cuidadosa para dar lugar a enfoques de política pública con visión del siglo XXI, no del siglo XX. El curso de la vida diaria tendrá como tendencia también que las condiciones laborales serán cada vez más por vía digital a distancia, lo cual modifica que los espacios de trabajos no deben saturarse de nueva cuenta. En este caso, las ciencias sociales han de aportar nuevos paradigmas que esclarezcan por qué la vida diaria no puede ser como antes, es decir, antes de la pandemia. Las crisis dan paso a otras circunstancias de vida y en esa medida, lo que ya da de sí, no puede reinstalarse a la manera del isomorfismo, es decir, con la adopción acrítica de modelos de vida que se tenían y se desea restaurar. No será posible valorar la pandemia actual en el simplismo de que ya "todo pasará" y que no hay elementos a evaluar. Las ciencias sociales no pueden incurrir en el mecanicismo de que nada ha cambiado, cuando el mundo factual demuestra que sí hay cambios que ya modifican los patrones de conducta.

Las ciencias sociales, como áreas de conocimiento abiertas a la reflexión, al debate, a la deliberación, así como a la búsqueda de otros paradigmas, están en el umbral de categorizar con nuevos referentes empíricos cómo el mundo social, productivo, político, cultural y público tiene ahora caminos nuevos para organizarse y encarar los retos de otras perspectivas y medios de acción.

La conducta humana y social presenta ahora otras facetas relacionadas, por ejemplo, restricciones a la libertad de las personas por motivos de la pandemia. Esto es un hecho insólito que tiene, ha tenido y tendrá repercusiones en la vida social., más aún, en los regímenes de la democracia política que valoran a las personas como el eje de las mismas libertades. El poder público tiene que generar marcos legales para que sea posible la convivencia con las menos tensiones posibles en este sentido.

De este modo las ciencias sociales tienen ante sí y para sí, escenarios interesantes a valorar como objetos de estudio, a fin de dar luz sobre las conductas colectivas que se generan en los espacios públicos. Su compromiso con el tratamiento de los problemas colectivos y la necesidad de elaborar conocimiento relevante son ahora vías para que las ciencias sociales ingresen a una etapa más de su desarrollo a partir de relacionar las nuevas interacciones de la sociedad con el Estado.

Fuentes de consulta

Aguilera, R. (2018) *La trascendencia del Estado y la administración pública en la esfera social y pública*. Instituto de Administración Pública Puebla. México.

Ander-Egg, E. (2001) *Métodos y técnicas de Investigación social. Acerca del conocimiento y del pensar científico*. Editorial Lumen.

Ayala, J. (1999) *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Giddens, A. (2011) *La constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu editores. Buenos Aires.

Morin, E. (2009) *El método I. La naturaleza de la naturaleza*. Ediciones Cátedra, Madrid.

Morin, E. (2011) *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Editorial Paidós. Madrid.

Rabotnikof, N. (2005) *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM. México.

Uvalle, R. (2011) "*Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar*" en *Revista convergencia*. Núm. 55. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

Uvalle, R. (2019) "*Instituciones, rendición de cuentas y prácticas de corrupción en el gobierno de Quintana Roo: el ejercicio de los fondos federales*" en Revista de estudios Políticos No. 48 Septiembre-Diciembre. FCPYS-UNAM. México.

Wieviorka, M. (2009) "*Pensar globalmente*" en *Pensar la globalización, la democracia y la diversidad* (Coordinadores) Judit Bokser Liwerant, Juan Felipe Pozo Block, Gilda Waldman Mitnick. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

México, la nueva realidad contextual tras la pandemia de COVID-19

Ricardo Chávez Peña[1]

Remembranza de *La peste escarlata* y su relación con el COVID-19

El escritor norteamericano Jack London (1876-1916) describió en su relato corto *La peste escarlata*, lo que tarde o temprano podría llegar a suceder a la humanidad, es decir, ser exterminada casi en su totalidad a causa de un virus.

El visionario autor -que abandonara la escuela a los catorce años, y que antes de ser famoso y reconocido en el mundo de la literatura a nivel mundial se enfrascara en varias aventuras personales, que lo llevarían a recorrer las inhóspitas tierras del norte del continente americano como Canadá y Alaska-; terminaría por ubicar su historia en el año 2073, fecha que no se indica con literalidad en su narración, pero que de manera deductiva es posible establecer.

En la historia de London, el personaje del Dr. James Howard Smith, -antiguo catedrático de literatura inglesa en la Universidad de California-, cuenta a sus nietos nacidos en un

1 Licenciado en Derecho por la Unidad Académica Profesional Texcoco (UAEM); Maestro en Ciencias Penales y Criminalística por la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados AC (FDBNA); Doctor en Derecho Penal por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Penales y Criminológicas AC (CESCIJUC); Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por el Centro Universitario UAEM Texcoco; Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados AC (FDBNA); Posdoctorado en Gobernabilidad y Gobernanza en Democracias Avanzadas por el consorcio institucional de la Academia Internacional en Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro AC (IAPAS); la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y la University of Colorado, Colorado Springs (UCCS). Actualmente se desempeña como profesor de asignatura en la Unidad Académica Profesional Chimalhuacán (UAEM) y en el Centro Universitario UAEM Texcoco.

estado salvaje, que en el año 2013 un extraño virus comenzó a atacar a la humanidad de forma irremediablemente letal.

Además de la sorprendente cercanía con la que el autor, sin mayor referencia que su propia imaginación, atina a ubicar su relato en dicho año; -y que sabemos que la pandemia que da pie a esta serie de capítulos tomó lugar en el año 2020-, encontramos otras similitudes, como el hecho de que London ubica la aparición de la peste escarlata un año después de la elección de un tal Morgan V como presidente de los Estados Unidos de América, por parte de un *Consejo de Magnates*.

Lo anterior permite suponer que, dentro del universo de ficción del escritor, las elecciones populares como hoy las conocemos ya no existían, y que dicho consejo plutocrático era el que decidía tal designación.

Sobra recordar que en el año del COVID-19, Donald John Trump continúa siendo el presidente de los Estados Unidos de América, prototipo perfecto del magnate posmoderno a la cabeza de un país igualmente relevante.

> *-2012- chilló, al fin, de un modo grotesco-. Este es el año en que Morgan V fue nombrado presidente de Estados Unidos por el Consejo de Magnates. Debió ser una de las últimas monedas que se acuñaron, porque la Peste Escarlata ocurrió en 2013. ¡Señor! ¡Señor! ¡Quién lo pensara! ¡Sólo hace sesenta años, y ser yo el único superviviente de aquellos tiempos! ¿Dónde la encontraste, Edwin? (London, 1972:13)*

Tal vez algún día, en los años por venir, se recordará a la pandemia del COVID-19 con anécdotas parecidas a las de esta visionaria narración.

Pero la historia de London no se quedaría allí solamente, pues a lo largo de la misma, continuamos encontrando más y más situaciones, que ahora nos son tan familiares tras la mencionada crisis.

-¡Sólo de pensarlo! He visto este mar, en un domingo delicioso, animado con la presencia de hombres, mujeres y niños. Y entonces no había osos que pudieran atacarles. Precisamente en estas rocas había un gran restaurante, donde servían cuanto pudiera desearse. San Francisco tenía cuatro millones de habitantes y ahora apenas si hay cuatrocientos en toda la región. En el mar se veían barcos y más barcos saliendo o entrando por la Puerta de Oro. Y en el aire, aeronaves, dirigibles y máquinas volantes... (London, 1972:19)

Con la pandemia del COVID-19, por primera vez en la historia de la humanidad se pudieron contemplar a través de los medios de información, lugares públicos de grandes dimensiones y de emblemática popularidad, como la plaza de San Marcos en Venecia o la Ciudad del Vaticano en Roma, completamente vacías, al tiempo que las alarmantes cifras de gente enferma o fallecida por el virus se incrementaban en los países primeramente afectados, según la información difundida por radio, televisión e internet.

Una nueva forma de vida iba a comenzar a establecerse en el mundo.
De manera similar, la solicitud por parte de los gobiernos, primero para invitar y luego exigir a sus ciudadanos no viajar a los países más afectados, diezmó económicamente a las aerolíneas y demás prestadores de servicios de transporte terrestre y marítimo.

-La aviación se desvaneció como la espuma-murmuró, al reanudar su relato-. Eso es..., espuma y aviación. Toda la obra del hombre sobre el planeta era igualmente espuma. Había domesticado a los animales útiles, destruido los dañinos y limpiado la tierra de la vegetación silvestre. Después desapareció esto, y el torrente de vida primitiva volvió a invadirlo todo, borrando su obra...La selva y las malas hierbas inundaron sus campos, las fieras rodearon sus rebaños, y ahora hay lobos en la playa de Cliff-House -le aterró su propio pensamiento-... (London, 1972:21)

Incluso para el mundo académico todo fue caos, especialmente para muchos que, como yo, se negaron a cambiar violentamente los métodos tradicionales de enseñanza presenciales, por el uso de tecnologías virtuales para la educación (TIC), que, aunque útiles

y maravillosamente avanzadas para estos tiempos, resultaran tremendamente impertinentes, al menos, claro, para los que defendemos las metodologías clásicas.

Las clases universitarias alrededor del mundo se vieron afectadas en la calidad inapreciable del elemento *libertad de cátedra*.

> *-¿Para qué servían entonces las casas de piedra?-preguntó Hare-Lipe.*
> *-¿Os acordáis de cuando vuestro padre os enseñó a nadar?- El muchacho asintió-. Bueno; en la Universidad de California (éste es el nombre que dábamos a aquellas casas) nosotros enseñábamos a los jóvenes a pensar, lo mismo que ahora os he enseñado yo, con arena, guijarros y conchas, a saber la gente que vivía en aquel tiempo. Había mucho que enseñar. Los jóvenes a quienes enseñábamos, se llamaban estudiantes. Nos reuníamos en grandes salones. Yo hablaba a cuarenta o cincuenta de aquellos jóvenes como os estoy hablando a vosotros. Les hablaba de los libros que otros hombres habían escrito en otras épocas y, hasta algunas veces, en su propia época.*
> *-¿Esto es todo lo que hacías? ¿Hablar, hablar y hablar? -preguntó Hoo-hoo-. ¿Quién cazaba, entonces carne para ti y ordeñaba las cabras y pescaba?*
> *(London, 1972:30 y 31)*

En definitiva, una crisis pandémica como la del COVID-19 llega a poner en jaque a cualquier sistema establecido y a todo posible ámbito imaginable.

Esto, hasta donde se sabe, ha pasado siempre a lo largo de la historia de la humanidad, pero no en esta escala; aunque sí impactando a las sociedades de distinta manera de acuerdo a sus propios contextos.

La enfermedad y la propia mortandad en los seres humanos ha sido un adversario constante, en contra del derecho más preciado que tiene una persona, es decir, la dignidad.

La lucha en contra de las bacterias; virus; hongos y demás microorganismos que pueden representar riesgo importante para la salud humana nunca ha terminado, pero ahora, esta clase de peligros se ha sofisticado de manera particular.

> *...A los gérmenes les llamábamos microorganismos. Cuando había varios millones o un billón en la sangre de un hombre, ésta enfermaba. Había de muchas clases, más que granos de arena hay en el mar. El* bacillus anthracis*; el* micrococcus*; el* Bacterium lactis *(este es el que hace agriar la leche de las cabras, aún hoy en día, Hare-Lip); y había* Schizomycetes *sin fin. Y otros muchos... (London, 1972:35)*

Hoy más que nunca, nos enfrentamos a amenazas cada vez más difíciles, como es el caso de los enemigos invisibles que la tecnología ha traído consigo, así como la supervivencia en contra de la droga; la contaminación en todas sus formas; y la respectiva lucha contra los microorganismos perniciosos devenidos de la naturaleza; o manipulados y creados por el genio del ser humano.

Con la llegada del COVID-19 diversas medidas médico-sanitarias fueron adoptadas por los organismos internacionales y nacionales especializados en la materia, como la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) y la *Secretaría de Salud* mexicana (SSA), para tratar de enfrentar la amenaza; por ejemplo, con la llamada "sana distancia" entre personas, lo que significó en principio, conservar espacio mínimo de uno y medio metros en filas y la calle en general; así como dentro de las casas y de todo tipo de inmuebles y espacios.

> *...Mucho tiempo antes, cuando había aún pocos hombres en el mundo, había también pocas enfermedades. Pero según aumentaban aquéllos y vivían aglomerados en grandes ciudades y civilizaciones, surgían nuevas enfermedades y penetraban en sus cuerpos nuevas clases de gérmenes. Así morían infinidad de millones de seres humanos, y cuanto más aglomerados vivían, más terribles eran las nuevas enfermedades. En la Edad Media, mucho antes de venir yo al mundo, diezmó a Europa la Peste Negra muchas veces. En los grandes núcleos de población se extendía después la tuberculosis. Cien años antes de nacer yo existía la peste bubónica*

y en África (sic) la enfermedad del sueño. Los bacteriólogos luchaban con todas estas epidemias y las destruían lo mismo que vosotros lucháis con los lobos para defender vuestras cabras, o aplastáis a los mosquitos que se posan sobre vosotros. Los bacteriólogos... (London, 1972:37)

Además de la adopción de la llamada *sana distancia*, la utilización de cubrebocas para casi cualquier actividad que se realizara, terminó por ser una verdadera transformación de vida para las personas, durante y después de meses de crisis epidemiológica.

Lo mismo sucedería con la recomendación de lavarse o desinfectarse las manos con frecuencia y con la práctica de distintas maneras de saludar a otros, evitando el contacto físico y el intercambio de fluidos como técnicas sanitarias para contener la contaminación que producen los estornudos.

...Como iba diciendo, los bacteriólogos luchaban con los gérmenes y los destruían... a veces. Había la lepra, una enfermedad horrible. Mucho antes de nacer yo, los bacteriólogos descubrieron su germen; no ignoraban nada de él y lo mostraban en películas, pero nunca encontraban la manera de matarlo. En 1894 hubo la peste exterminadora, una enfermedad que empezó en un país llamado Brasil y que mató a millones de seres humanos. Los bacteriólogos encontraron su germen, así como la manera de destruirlo, y la peste exterminadora ya no progresó. Hicieron lo que ellos llamaban un suero que se introducía en el cuerpo del hombre y mataba a los gérmenes, sin matar al hombre. En 1910 hubo la pelagra y la lombriz ganchuda. Los bacteriólogos acabaron con ellas fácilmente. Pero en 1947 surgió una nueva enfermedad, jamás vista hasta entonces. Hacía presa en los niños menores de diez meses y les incapacitaba para mover las manos y los pies, para comer o lo que fuera, y los bacteriólogos tardaron once años en descubrir la manera de matar a tan extraño germen y salvar a los niños. (London, 1972:37 y 38)

Jack London fue un autodidacta por excelencia, un hombre cuyo enorme conocimiento y cultura general, se debía concretamente a sus lecturas de juventud (pues muere antes

de cumplir cuarenta años), y al también ingente cúmulo de experiencias que coleccionó a lo largo de su -relativamente- breve vida.

No obstante, esto, siempre existe sorpresa y en ocasiones incluso duda, de la originalidad e inalterabilidad de algunas de las obras escritas por los grandes visionarios -Jules Verne (1828-1905); Herbert George Wells (1866-1946); Isaac Asimov (1920-1992); etcétera-, pues el acercamiento y a veces exactitud de sus aseveraciones literarias, rayan en lo irracional.

London muere en 1916, por lo que las fechas y acontecimientos que escribió en *La peste escarlata* posteriores a este año, tuvieron que ser imaginados o al menos vislumbrados prospectivamente, con base en sus conocimientos científicos; lo que para el ojo de la historia llegue a parecerse literariamente a la realidad, nunca dejará de fascinar a los interesados en dichas similitudes.[2]

> *...¿Cuál será su utilidad entonces? Lo mismo que pasó la antigua civilización, pasará también la futura. Tardará cincuenta mil años en surgir, pero pasará irremisiblemente. Todo pasa. Lo único que perdura es la fuerza cósmica y la materia, siempre en estado de fusión, siempre accionando y reaccionando y produciendo eternamente las mismas figuras: el sacerdote, el soldado y el rey. De la boca de los niños sale la sabiduría de todas las edades. Unos combatirán, otros dominarán y otros orarán; los demás trabajarán y sufrirán, y sobre sus cuerpos ensangrentados volverá a levantarse, una y otra vez, infinitamente, la asombrosa belleza, la incomparable maravilla de la civilización... (London, 1972:92 y 93)*

2 1 Aludiendo a la cita anterior de la obra de Jack London, las características que describe de tal enfermedad incapacitante en los niños, coincide con la "poliomielitis" que, por cierto, en México se presentó severamente en la misma época referida por el escritor, de hecho al consultarle a mi padre (Ing. José Chávez Munguía) acerca de dicho acontecimiento y de esa época, me dijo que precisamente en 1947 la poliomielitis atacó con dureza en el entonces Distrito Federal (hoy CDMX), y que a los escolares de esos días se les exigió llevar dentro de sus bolsillos pequeñas "esferas de naftalina" para poder ingresar a clases en las escuelas públicas de la capital. La única discrepancia entre lo sucedido históricamente y lo novelado, es que el Dr. Jonas E. Salk desarrolló la vacuna para la poliomielitis en 1954, siete años después de aparecida la enfermedad, a diferencia de los once años descritos por London.

El COVID-19 y su breve análisis contextual y constitucional mexicano

No es la intención de este capítulo mostrar un dramatismo excesivo, acerca de lo que puede llegar a ocurrir al enfrentar una futura crisis epidemiológica a gran escala, pero sí es necesario tratar el tema y la posibilidad con absoluta seriedad, tal y como ocurrió tras el surgimiento de la Guerra Fría.

Desde entonces, la conciencia mundial acerca de la posibilidad de ser destruida en su totalidad se convirtió en verídica.

Además, se debe tomar en cuenta, que si se llegara a descubrir que el COVID-19 fue diseñado científica y militarmente con propósitos de exterminio selectivo, la teoría conspirativa acerca de que la humanidad puede ser aniquilada con armas químicas creadas con dicho fin, resultaría cierta.

De ahí que continúe siendo pertinente para cualquiera que opine o se atreva a escribir al respecto, no afirme saber posibles causas y nombres con exactitud, pues la vida misma se pone en juego al enfrentar a esta clase de complots, aun de manera meramente intelectual, tal y como muestran las películas y novelas de alto espionaje internacional.

Parte del truco empleado por los manipuladores de este tipo de operaciones de alto nivel conspirativo, es exigir pruebas concretas a quienes logran deducir, conocer o descubrir las verdades ocultas, pues casi nunca los perpetradores de las mismas llegan a dejar cabos sueltos, o bien, tienen el poder y la capacidad suficiente para hacerlas desaparecer una vez recabadas, junto con quienes tuvieron la sagacidad y el talento para obtenerlas; en este sentido, el problema es aún mayor.

En el mejor y más pacífico de los casos, los entes responsables del complot tachan solamente de charlatanes o de desequilibrados mentales a quienes por una u otra razón -quizás por pura imprudencia- se atreven a ventilar o poner en entre dicho aquellas "verdades" universalmente difundidas y actuadas con tenaz teatralidad.

Es importante considerar que el mundo actual se encuentra más vulnerable que nunca respecto al efecto que pueden llegar a causar las denominadas fake news o noticias falsas, pues con ayuda de las tecnologías de la información y comunicación, es mucho más efectiva su generación y difusión.

Además, no sería la primera ni última vez que "leyendas urbanas" alusivas al supuesto diseño y difusión de virus o gérmenes creados por "algunos" con propósitos diversos, terminen por ser difundidas en todo el mundo.

Las razones podrían ser variadas, tales como vender más medicamentos de cierto tipo; aterrorizar o desestabilizar a sociedades o a Estados enemigos, ya sea política, social y económicamente hablando; exigir el pago de deudas financieras o comerciales adquiridas en el pasado; alardear con amenazas destructivas reales al bloque geopolítico contrario; o bien, por haber cometido la sencilla torpeza de dejar escapar al hipotético virus de algún laboratorio estatal o privado, probablemente secreto.

La intelectualidad y la cientificidad también contemplan la aceptación y/o existencia de lo que no puede ser probado en algún tiempo o circunstancia específica, pero no por ello las especulaciones tienen porqué ser consideradas como irresponsables o poco serias.

Analicemos, ahora, los preceptos constitucionales de México en materia de salud pública, antes de hacer lo conducente en relación a lo establecido por órganos internacionales como la OMS y por la *Ley General de Salud* (LGS) mexicana.

En primer lugar es menester reflexionar que el bien jurídico tutelado, así como el derecho humano que específicamente se vio vulnerado por tal pandemia, no es otro que el de la vida misma, que para poder encuadrarla de manera legal dentro del sistema jurídico mexicano, es necesario remitirnos a su fuente primigenia, es decir, a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) que en su artículo 4°, párrafo segundo a la letra dice: "Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos." (CPEUM, 2019:36). Es decir,

que la vida como la conocemos inicia legalmente a partir del derecho reproductivo que tienen las personas (mexicanas, ciudadanas o no), para poder procrear, más allá de los requisitos posteriores que la legislación civil familiar solicita para determinar que un ser humano sea declarado jurídicamente "vivo".[3]

Tras presentarse los primeros casos de COVID-19, oficialmente confirmados en México, lo que procedió constitucionalmente fue el párrafo cuarto del mismo artículo antes señalado, el cual dicta que: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución." (CPEUM, 2019:36)

Lo anterior se suma a los ejemplos y a las disposiciones adoptadas y exigidas por los órganos internacionales que lograron, con cierta facilidad, que México acatara tales disposiciones, con base automática de estos preceptos constitucionales en materia de salud y salubridad pública, lo que saca a relucir, además, lo que puede ser considerado como un poder oculto de la Constitución General, es decir: "el poder del sistema de salud pública".[4]

Para ser más precisos y continuando con los mandatos del párrafo constitucional citado, ahora se reproducen los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción XVI del artículo 73° de la CPEUM, que a su vez representan, la 1ª, 2ª y 3ª de las cuatro medidas alusivas a las cuestiones sanitarias que el Congreso de la Unión ostenta como parte de sus facultades, y que son específicas en relación a una pandemia como la del COVID-19:

---

3 2 En el sistema jurídico mexicano, en la rama civil, específicamente, en su especialidad familiar, los distintos códigos civiles vigentes y positivos contienen en sus respectivos artículos alusivos al tema, que aunque el óvulo fecundado ya es sujeto de derechos (por ejemplo, en materia testamentaria), el producto del embarazo no podrá ser declarado "vivo", ni siquiera una vez que haya nacido como tal, sino a partir de alguna de las dos hipótesis siguientes: 1) que el infante sobreviva cronológicamente hablando, un mínimo de 24 horas; o 2) que el mismo sea registrado ante juez u oficial del Registro Civil, antes de ese lapso.
En materia penal, este principio podría ser engañosamente interpretado, porque de ser estrictamente aplicado, nadie que lastimara o asesinara a un ser humano no declarado legalmente aún como "vivo", podría ser acusado como autor de algún tipo penal, como las lesiones o el homicidio.
4 3 Término original del autor.

> 1ª El consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
> 2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.
> 3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País. (CPEUM, 2019:119)

La única circunstancia por la cual el poder del sistema de salud pública, o bien, el *Consejo de Salubridad General*, -como se expresa en el segundo párrafo de la fracción XVI del artículo 73° de la CPEUM-, no es un poder independiente como tal, es el hecho, de que se encuentra sujeto directamente al ejecutivo federal, tanto para su generación como para su posterior operación, sin embargo, no deja de ser en esencia, además de una extensión del poder presidencial, una fuerza que dada su esfera de especialización y competencia, podría llegar a ser, bajo ciertas circunstancias específicas, un poder autónomo.

Esta idea se refuerza por el claro planteamiento que ofrecen las tres medidas referidas, ya que aunque el Consejo de Salubridad General implementado responda al mando directo del representante del poder ejecutivo federal mexicano, la Secretaría de Salud federal tendrá potestades específicas en el caso de "epidemias" y/o "enfermedades exóticas", como la de establecer medidas especiales para enfrentar tales crisis.

Por último, la tercera disposición señala el carácter ejecutivo del sistema de salud instaurado para enfrentar tales acontecimientos, así como su mando sobre las demás instituciones administrativas del país dentro de esta temática.

Por otra parte, el ser humano debe estar consciente de que, sin la preservación de un medio ambiente sano, la lucha en contra de cualquier clase de enfermedad, tanto aislada como epidémica o pandémica, no es posible; de ahí la congruencia del párrafo quinto

del artículo 4° de la CPEUM, el cual afirma que: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano, para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley." (CPEUM, 2019:36)

De aquí se desprende el hecho de que el tema medioambiental y su sustentabilidad se engarzan con la cuestión sanitaria, tal y como el principio de interdependencia indica en materia esencial de derechos humanos.

Con relación a los derechos humanos de segunda generación, es decir, la referente a los derechos sociales, tenemos que el artículo 2°, apartado B, párrafo segundo, fracción III de la CPEUM, vincula el derecho indígena de salud a nivel nacional: "III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil." (CPEUM, 2019:29)

Además de los inconvenientes sociales que la pandemia del COVID-19 trajo consigo, como la inmovilización de buena parte de la vida institucional de muchos países del mundo, o del bloqueo de varias de las actividades de la vida común de la ciudadanía, la vida misma de la sociedad se vio trastocada por completo.

El enclaustramiento de millones de personas dentro de sus domicilios y el cierre de la actividad de miles de comercios alrededor del mundo, puso en jaque al sistema económico en general.

El sistema de justicia laboral en varias partes del mundo, incluido México, se encontró presionado por la serie de medidas que a su vez ha tenido que adoptar, en razón de la ola de posibles "despidos injustificados" que podían llegar a su arbitrio.

Aunque no sería sencillo recabar información estadística pormenorizada acerca de los datos numéricos y de los balances específicos, de los ingresos y pérdidas potenciales de cada uno de los comercios; restaurantes; hoteles; prestadores de servicios alimenticios, etcétera, que tuvieron que cerrar, o por lo menos disminuir sus horarios de trabajo durante la contingencia, será necesario e igualmente interesante llegar a tenerlas.

Además, es complicado pensar que los dueños de esos negocios, se hubieran tomado la molestia investigativa de realizar los mencionados cálculos; sin embargo, siempre puede resultar pertinente recabar datos de análisis en medio de las crisis.

Otro problema se presentó cuando las declaraciones que los voceros de Secretarías de Estado; como las de Salud; de Economía o de Bienestar Social, aportaban datos discursivos sin fondo, cuyas cifras obedecían más a una intención retórica previamente planeada, que al legítimo apego a la verdad.

No obstante, es posible intuir con lógica casera y observación ciudadana, que la baja de generación de utilidades fue importante a lo largo de la pandemia; provocando entre otras cosas la necesidad -por parte de patrones- de reducir sus listas de nómina, o bien, de disminuir el salario de los elementos que se mantuvieron vinculados al trabajo.

Las consecuencias de conciliación y arbitraje y de procedimientos laborales interpuestos ante la autoridad judicial competente, solo podían llegar a conocerse satisfactoriamente en cifras, tras, por lo menos, un año posterior al cese de la crisis a través de la *Secretaría del Trabajo y Previsión Social* (STPS); la *Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*; de la *Secretaría de Economía* (SE); y de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP), por medio de un rastreo oficial realizado por el *Sistema de Administración Tributaria* (SAT) para el caso de la economía formal.

Con relación al comercio informal y a los casos específicos de ciudadanos que tuvieron la necesidad del autoempleo, podemos decir que fungen como un factor importante dentro del fenómeno del COVID-19, cuya consecuencia esencial fue la generación del

factor “incertidumbre” dentro de diversos aspectos de la vida social y económica de México, así como de distintas partes del mundo.

En el sector público la cuestión de pago de salarios en medio de la crisis sanitaria no tuvo mayores problemas de resolución, pues los mismos, salvo circunstancias de retraso de nómina, continuaron pagándose en tiempo y forma, mientras los trabajadores respectivos acataban las medidas de mantenerse, tanto sus familias como ellos mismos, dentro de sus domicilios, desde donde podían continuar trabajando con horarios preestablecidos a través de equipo de cómputo y conexión a internet, si las características de los trabajos lo ameritaban; no siendo así, la pandemia fue una buena oportunidad de reencuentro personal y/o familiar, -además de un grato periodo de descanso no oficial-, para millones de trabajadores mexicanos asalariados por dicho sector.

Hay que agradecer la responsabilidad que tuvo el Estado en este sentido, pues los que tuvieron una estabilidad salarial en medio de la paralización laboral y social del país, se vieron beneficiados por la congruencia de una administración pública de primer mundo.

Pienso que los mexicanos tenemos que comenzar por gozar de tales beneficios en tiempos de crisis, o en casi cualquier otra circunstancia menos grave, sin caer en el error de dejarnos influenciar perniciosamente por la publicidad privada y estatal, que continuamente insistía a través de un eslogan que más o menos expresaba: que la paralización o contingencia sanitaria, no debía ser considerada como periodo vacacional, como si éste constituyera motivo de indebida complacencia moral, para quienes tuvieron la fortuna de poderla disfrutar, también de esta manera.

Los que tuvimos la buena suerte de poder gozar de descanso “extra” por esta situación, pudimos aprovecharla en muchos otros sentidos.

Además de haber sido una especie de compensación sana de vida que las mafias plutocráticas y políticas del pasado nos fueron quitando desde hace poco más de dos décadas, fue un periodo en el que se pudieron hacer diversas y positivas cosas.

Las mencionadas mafias también fueron reduciendo la duración de los periodos vacacionales oficiales -al menos para el sector académico público-; al tiempo que aumentaban la duración de las jornadas laborales y reducían los salarios.

Lamentablemente, esto es algo que se recuerda cada vez menos, pues los que alcanzamos a vivir esos aspectos privilegiados de años pasados nos vamos yendo, mientras que las generaciones presentes nacen en medio de la cultura impuesta por los actuales amos del mundo y su nuevo orden.

Para quienes fueron menos afortunados en medio de esta pandemia, es menester que se revisen detalladamente dichas situaciones para establecer lo antes posible las medidas necesarias para el justo resarcimiento de los daños; y para evitar que se vuelvan a experimentar innecesarias adversidades.

Algunos comentarios acerca de la situación laboral en México, con relación a la pandemia

Aunque el tema relativo a las responsabilidades y derechos laborales es sumamente amplio y especializado, es necesario realizar algunos comentarios alusivos con respecto a la crisis aquí comentada.

Reconociendo las situaciones mencionadas y comprendiendo las dificultades financieras por las que los empleadores tuvieron que atravesar -en especial en los pequeños y medianos negocios-, no hay que olvidar los principios básicos que se debían tener en consideración, con relación al derecho laboral mexicano, en cuanto a los posibles despidos de sus trabajadores:

> IX (*sic* 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.
> En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de suspensión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otro equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley; (CPEUM, 2019:237)

La anterior cita corresponde a la fracción IX del apartado B, del artículo 123° de la CPEUM, que se refiere al principio general que impele a los patrones a no ejecutar despidos injustificados, cuya figura jurídica, es materia de posible litigio ante la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva; en relación a la palabra "ley" incluida al final de cada párrafo de esta fracción, se deberá entender y consultar para su profundización la respectiva Ley *Federal del Trabajo* (LFT).[5]

De igual manera, es importante que los empleados hayan tomado en cuenta las siguientes fracciones provenientes del mismo artículo y apartado:

> IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.
> En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas…
> …VII. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes; …
> …XI…
> …b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley… (CPEUM, 2019:237)

Como se puede observar en estas fracciones constitucionales referentes al derecho laboral mexicano -y que tendrán que encontrar respaldo y mayor interpretación en la *Ley Federal del Trabajo*, la *Ley General de Salud*[6] y la *Ley del Instituto Mexicano Seguro Social* (LIMSS)[7]-, es apropiado conocerlas de manera general para eslabonarlas a los casos mayormente presentados durante y después de la pandemia del COVID-19.

El tema laboral en México tiende a continuar siendo complicado, dependiendo del lado y del sentimiento en que se esté o que se tenga al respecto; pues si se es o se comparte

5 4 Cfr. Ley Federal del Trabajo, (2019) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf (20/06/2020)
6 5 Cfr. Ley General de Salud, (2020) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_240120.pdf (20/06/2020)
7 6 Cfr. Ley del Seguro Social , (2019) http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf (20/06/2020)

la afinidad por los trabajadores, dichas medidas parecen ser sumamente congruentes y justas, dignas de un Estado protector de sus clases sociales y económicamente menos encumbradas; sin embargo, desde el punto de vista empresarial las normas jurídicas laborales continúan siendo en la literalidad de su texto, profundamente inequitativas y tendientes a sobrecargar la responsabilidad económica y financiera a los empleadores, más aún, si se toman en cuenta las circunstancias particulares presentadas en medio de una crisis paralizadora de la actividad comercial.

En este sentido, las autoridades laborales mexicanas tuvieron un papel preponderante en la forma en que encontraron las mejores soluciones de contención de daños durante la crisis; los resultados y las percepciones de cada participante dentro del fenómeno comentado se irán revelando poco a poco, con el transcurrir del tiempo y de la progresión de las anécdotas humanas.

Quizá se deba agradecer la oportunidad que proporcionó la pandemia del COVID-19 para que el Estado, a través de las autoridades pertinentes; la sociedad civil trabajadora; las representaciones de empresarios e industriales; y de los pequeños y medianos emprendedores en general, lleguen a encontrar la mejor forma de disertar; concertar y determinar nuevas maneras y mecanismos de afrontar este tipo de crisis en materia laboral.

Definitivamente el derecho laboral mexicano tiene una gran necesidad de mejora, tanto para fortalecer y hacer más reales los derechos con que cuentan los trabajadores, como para descargar las responsabilidades que actualmente tienen los empleadores.

Se debe responsabilizar a las autoridades para que no continúen actuando sólo como mediadores, conciliadores y juzgadores, sino que retomen las responsabilidades de carácter laboral y de seguridad social que les corresponden, reestructurando a instituciones como IMSS; ISSSTE; ISSSFAM; Infonavit; etcétera, para que no sean órganos a los que se necesite demandar judicialmente, y que por sí solos, otorguen

las prestaciones técnicas y monetarias que están obligados a dar a los derechohabientes nacionales, así como extranjeros, cuando este sea el caso.

Los programas sociales han sido una manera de tratar de contener la caída económica de pequeños y medianos negocios, así, como la conservación de otra clase de apoyos que con anterioridad habían sido implementados, como fue el caso del programa federal "70 y más", distribuido a las personas mayores de setenta años, a través de oficinas controladas por la *Secretaría de Bienestar*, que a su vez, se encuentra al mando del *Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayore*s.

Programas sociales durante la crisis sanitaria

Aunque casi cualquier apoyo económico es bienvenido por toda persona que lo recibe, en tiempos de paralización económica-comercial y laboral como la sucedida por la contingencia sanitaria en México, todavía hay mucho por hacer para fortalecer la seguridad social y la estabilidad laboral y financiera en todo el país.

Si se toma en cuenta que buena parte de las personas que reciben este tipo de apoyo depende esencialmente del mismo para su supervivencia, entonces algo continúa sin funcionar debidamente en el *Plan Nacional de Desarrollo*, por lo que se debe continuar la búsqueda de mejores condiciones generales de vida para la sociedad civil.

Otra cuestión sumamente lacerante para la sociedad mexicana es la manera en que el sistema de repartición de estos apoyos continúa actuando, en especial, por parte de un alto porcentaje de los operadores humanos que lo manejan.

La ausencia de los mínimos modales, de la más simple de las empatías fingidas, o de la vocación de servicio a los más necesitados, carece de significado para muchos de estos burócratas de oficio o del personal emergente contratado por compadrazgo; nepotismo regional o por deuda electorera.

El pagador de nómina público o el poseedor momentáneo de recursos –que, por supuesto no son suyos, pero que debe entregar–, tiende a padecer algún tipo de síndrome de ensoberbecimiento agudo que lo lleva a tratar al derechohabiente o asalariado como despótico acreedor de la dignidad de quién, por desgracia, tiene que padecerlos.

Lo anterior, aunado a la burla que significa dotar de falsa esperanza y de mantener en la incertidumbre a los más necesitados, –comunicándoles sin amabilidad fechas y horarios falsos o cambiantes para estar al pendiente de recibir lo que por derecho les corresponde–, hace de todo esto un círculo vicioso.

Tampoco faltan los execrables delincuentes que tras el "poder" que les otorga sentarse detrás de un abollado y viejo escritorio, para atender a la fila correspondiente de personas, exigen la firma de recibido del respectivo monto, para luego entregar fajos de billetes previamente saqueados y de inmediato apurar a la víctima para no continuar "estorbando" al siguiente derechohabiente.

Tener esperando "horas" a personas adultas mayores presas generalmente de diversos padecimientos médicos o con debilidad en las piernas, -por la misma caterva de empleados antes descritos-, es otro mal cotidiano.

No, lo anterior no es producto de la imaginación ni una intención velada a través de un artículo académico, de querer denostar a un grupo político diverso al propio, sino la cruda experiencia de haber padecido tal iniquidad, a través de un familiar cercano.

Es triste cuando ocurren esta clase de cosas en un sistema nacional que debería brindar orgullo y no vergüenza a sus operadores; además de seguir reflejado fielmente el nivel de bajeza con el que todavía una enorme parte del país continúa conduciéndose.

Las crisis como la de la pandemia del COVID-19 es utilizada por incontables personas para aumentar el precio de los productos de la canasta básica y de medicamentos de primera necesidad; para lucrar indebidamente con el costo del transporte privado, o bien, para buscar nuevas formas de extorsión telefónica y de cualquier otro tipo de delito.

Lo mismo llega a pasar respecto al reparto de despensas que son otorgadas por algún gobierno estatal a un grupo vulnerable específico de la sociedad o de acuerdo al tipo de convocatoria para poder solicitarla.

Incluso a lo largo de la contingencia sanitaria, no faltó la ocasión para que algún grupo perteneciente al narcotráfico quisiera aprovechar la oportunidad de mejorar su imagen ante la sociedad civil repartiendo despensas a la población, tal como parece que sucedió en algún municipio del Estado de Michoacán.

Además, el gobierno federal presentó la intención de poner en marcha distintos planes de ayuda financiera para pequeños comerciantes representados por la *Alianza Nacional de Pequeños Comerciantes*, quienes podían solicitar apoyos a través del *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS): "De los 2 millones de microcréditos que el gobierno federal ha ofrecido, sólo han sido solicitados 191,981 a través del IMSS y 250 mil han sido otorgados por la Secretaría del Bienestar" (Diario *La Prensa*, 2019:3)

Revolución académica tras el COVID-19

Con respecto al tema educativo, el COVID-19 trajo consigo una serie de interesantes circunstancias a analizar, por ejemplo, el caos suscitado por el cierre de escuelas y universidades en todo el país, medida tomada, principalmente, por el tema de proximidad corporal inevitable en este tipo de instituciones, y el temor a la posibilidad de contagios masivos en dichos centros.

Esto llevó a atrasos importantes para la continuidad de los programas de estudios y para el asentamiento oficial de las calificaciones generadas en las respectivas evaluaciones, por lo que prácticamente todos los centros de educación, tanto públicos como privados,

instauraron el seguimiento de las actividades pendientes de sus alumnos por parte del profesorado, a través de la utilización de tecnologías para la educación a distancia.

De hecho, en varios casos, en el sector privado, los dueños de las escuelas obligaron a los académicos a hacer uso de dichas plataformas virtuales con tal de continuar justificando el cobro de colegiaturas.

Aunque, efectivamente, parecía ser una buena oportunidad para exigir una actualización inmediata de los académicos en el uso de estas tecnologías, -cosa que no es necesariamente sencilla por varias razones- en realidad, con este tipo de presión y la amenaza sutil pero siempre presente de llegar a ser reprendidos o hasta despedidos, los académicos que presentaron algún tipo de resistencia para el acatamiento de estas medidas, o que responsablemente se negaran a evaluar a través de este abrupto cambio de sistema, sufrieron a nivel universitario, una grave y total violación al principio constitucional y humano de la libre cátedra y del libre examen, tal y como se puede leer en la siguiente fracción constitucional:

> VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere; (CPEUM, 2019:33 y 34)

No obstante, que se tratara de un estado de emergencia y que efectivamente es conveniente prepararse constante e innovadoramente en la práctica tecnológica, no debió ser una medida coercitiva para el catedrático que es positiva y sabiamente sabedor de lo irremplazable de la educación tradicional y de la transmisión personal y cercana del conocimiento frente a los pupilos; en especial, dentro de ciertas áreas del conocimiento como: las ciencias sociales; las humanidades o las artes.

En realidad no se ha sabido comprender de manera fehaciente cuándo las presiones por "modernizarse" a través de las tecnologías son realmente legítimas, y cuándo responden a la manipulación de las masas para favorecer, a través de la mercadotecnia, el alto consumo de las mismas, que aunque atractivas y en varios aspectos útiles, no logran reemplazar las verdaderas virtudes de las formas y de las técnicas clásicas de enseñanza, así como la deshumanización que paulatinamente está causando este tipo de dominación tecnológica a nivel mundial, enriqueciendo incalculablemente a sus inventores y dueños, y sumiendo en una imbecilidad operante al grueso de la colectividad.

Encontrarse a sí mismo y el arte de la administración del tiempo libre en medio del COVID-19

Al principio, la invitación por parte de algunos mensajes radiofónicos -utilizando a psicólogos o *coaches* de vida- para enseñar a aprovechar el tiempo de encierro domiciliario parecía, un ardid publicitario más, cuyo propósito consistía en captar la atención de las personas; sin embargo, al final resultó una necesaria terapia ocupacional, pues mientras el sistema de contención de la crisis epidemiológica continuaba implementándose, el tiempo de reclusión domiciliaria resultó demasiado prolongado.

Sin embargo, poco a poco, con el transcurrir del tiempo los días, semanas y meses de incertidumbre fueron aumentando, así como la multiplicidad de distintas fechas oficiales para regresar a las actividades normales de los mexicanos; la necesidad de no perder el tiempo encerrado en casa y de disfrutar con sabiduría el mismo, se fue convirtiendo en un imperativo categórico.

Entonces la frase “encontrarse a sí mismo” cobró un nuevo y positivo significado que pocos nos habíamos detenido a reflexionar.

Aunque cada individuo cuenta con una personalidad distinta, actividades diferentes, perfiles laborales y profesionales diversos, también es cierto que la oportunidad de acrecentar nuestras habilidades en varias materias, así como incrementar nuestro conocimiento y cultura general, siempre es posible; igual que cambiar hábitos tóxicos -como la alimentación deficiente- o de comenzar rutinas de ejercicio físico.

En realidad, el encierro sí puede aportar posibilidades prácticamente inimaginables para quien esté dispuesto a aplicar su voluntad en realizarlas en pro del crecimiento y la superación personal. Lo primero que se debe tomar en cuenta para lograrlo es: la voluntad; la organización y la disciplina; no necesariamente en ese orden, pero sí, sin la ausencia de ninguno de dichos elementos.

La tarea del autorefinamiento, de la mejora constante y del desarrollo humano está abierta para todos, pero en realidad, son pocos los que están dispuestos a aprovecharla. Realmente la administración del tiempo libre es un arte, que como tal, requiere de mucho esfuerzo e inteligencia para hacerlo posible y así poder llegar a obtener del mismo los mejores resultados.

Con la resolución suficiente y atendiendo -insisto- al perfil y metas de cada persona, las posibilidades de crecimiento individual son altas en medio del encierro físico, pero no de la mente, ni tampoco del espíritu.

Para el de tendencia intelectual no existe mejor condición para su crecimiento -exceptuando tal vez, la acción de viajar-, que el del encierro, pues en este y en la tolerancia a la soledad, es que los límites del conocimiento, de la reflexión, de la investigación y del repaso, se pueden extender insospechadamente.

La progresión de variadas lecturas, o bien, de la terminación de las ya comenzadas, puede continuarse con la férrea intención de lograrlo, situación que se complica con la actividad laboral, académica y personal de supervivencia, pero que con la sana justificación de la contingencia en análisis fue posible.

Con el tiempo sobrado no hay excusa para sentarse o acostarse a leer un libro tras otro, del ámbito o la especialidad que se quiera fortalecer; o para ampliar la experiencia y la cultura elevada, que a través de la literatura universal y de la filosofía es posible alcanzar. Dependerá en buena medida de los hábitos de lectura que se tengan, o de la voluntad y de la disciplina con que se emprenda dicho camino.

Ya que el que aquí escribe dedica buena parte de su vida a la docencia, le es necesario comentar, que a sus tesistas no pudo dejar de abrumarlos con el hecho de recordarles reiteradamente que no existía mejor oportunidad para terminar sus respectivos trabajos de investigación, que estos tiempos; y que para escribir sólo había que sentarse durante horas, a lo largo de días, semanas y meses, para encumbrarse intelectualmente con la terminación de sus obras académicas.

El estudio de algún idioma se encuentra implícito en este punto, pues ya están lejos los días en que se pensaba que la educación autodidacta es deficiente o que es imposible aprender otro idioma -además del propio-, sin interacción de un maestro presencial; otra vez se trata de pura voluntad aplicada a través de una férrea disciplina.

Lo mismo sucede respecto al estudio y práctica de algún instrumento musical.

¿Y qué decir del arte cinematográfico? si se es provechosamente fanático del mismo y por fortuna o por esfuerzo enfocado, la oportunidad que ofrece el encierro casero como tal, para buscar y contemplar los miles de filmes que ha dejado y continúa produciendo la historia, puede no tener fin.

Si se es entendido en el séptimo arte y se tiene la perspicacia suficiente para entender y utilizar el conocimiento y la experiencia intelectual, sensible y artística, adquirida a través del mismo, entonces está de sobra repetir las virtudes que se adquieren al conocerlo con mayor profundidad, no sólo como una vulgar e inútil forma de diversión, –que, aunque sana en ese sentido, no aportaría mayor esencia–, sino como algo extraordinario.

Si no se es consciente cinéfilo, cabe la posibilidad de adquirir mayor cultura y gusto por este excelso arte a través de la autoimposición por conocer los grandes clásicos del cine, o bien, de convertirse en especialista de un género que en particular agrade.

En este mismo tenor se encuentran los documentales, o incluso, las buenas series de televisión que ahora son tan populares, gracias a las diversas plataformas digitales que existen.

Para que este tipo de material se sublime en conocimiento superior es necesario ser selectivo, aplicar criterio intelectualizado y apoyar dichas experiencias vividas en la lectura de obras elevadas, tal como un escritor estándar hace para alimentar sus cualidades creativas.

El valor de esta clase de conocimiento dependerá del adquiriente; de la seriedad y la disciplina con que lo haga suyo y el posterior buen y profesional uso que le dé, de lo contrario, se puede considerar como simple banalidad que carece de total aprovechamiento perspectivo.

A través del video también es posible adquirir cultura de tipo elevado, es decir, alta cultura como la ópera, el teatro, el ballet y la música culta e incluso, exponentes pop que sean del personal agrado.

El sabedor realmente culto comprende el valor y las herramientas que este conocimiento y que la contemplación y aprendizaje de dichos espectáculos ofrece, por ejemplo, al escritor de obras académicas, científicas y/o tesis de diversos niveles.

En realidad, si se reflexiona con sinceridad, es extraordinariamente sorprendente el tiempo que casi cualquier ser humano termina desperdiciando a lo largo de su vida, pasando sus días sin ton ni son, aletargado en la normalidad de sus jornadas, haciendo lo que cree que es lo "socialmente aceptable" o incluso, sin reflexionar en ello.

Hacer honor al apotegma de: "nacer, crecer, reproducirse y morir" parece ser el objetivo común de la mayoría de seres humanos; mientras que las proezas que admiramos de los más notables obedecen casi siempre a una vida de sacrificio constante y de aprovechamiento del tiempo, basada en objetivos superiores de intelectualidad, servicio al prójimo, deporte, cultura o arte o en alguna otra área en la que se puedan acumular logros más o menos concretos.

Si se analiza la vida de grandes personajes de la historia, quizá se encuentren del tipo de aquellos que lo fueron pese a haber tenido vidas breves; mientras que otros sin dicha trascendencia, que solamente vegetamos por el mundo y que amenazamos con tener vidas longevas, no realizaremos los mínimos logros, siendo este hecho, uno de los grandes misterios e ironías de la vida.

Imaginemos pues, que a lo largo de los meses de duración de la contingencia sanitaria en cuestión, alguien se haya propuesto leer acerca de la vida y obra de grandes pintores, o bien, acerca de los maestros de la música culta –aunque algunos prefieran otro término para referirse a este género melódico–, prácticamente –me atrevo a aseverar–, que dicha persona en esencia habrá podido adquirir casi sin pensarlo, el conocimiento equivalente a una maestría o a un doctorado en historia del arte y/o en musicología como tal, y lo mismo se puede decir del cinéfilo cultivado.

¿Qué tal si en medio de la soledad y el tiempo de sobra, algunos otros descubrieron o incluso fomentaron al pintor, músico, escritor, poeta, atleta, cantante, etcétera, que llevaban dentro?

La cultura gastronómica también puede haberse desarrollado en buena medida, gracias a dejar a un lado por varios meses la posiblemente cara y deficiente comida callejera de todos los días, y haber regresado a la intimidad de las cocinas hogareñas para practicar nuevos niveles de consumo culinario.

En fin, insistamos en la idea de lo ilimitado de las oportunidades en tiempos de este tipo de crisis.

La única diferencia entre la posibilidad y el hecho mismo radica en hacer o no hacer, así de simple; luchar contra la desidia y la mediocridad es el mayor reto para el ser humano; levantarse cada día para continuar la meta impuesta es lo que, desafortunadamente, no cualquiera logra.

Tal y como se presume que Albert Einstein (1879-1955) dijo una vez: "hay una fuerza motriz más poderosa que el vapor, la electricidad y la energía atómica: la voluntad".

El deporte y el acondicionamiento físico en general pueden realizarse, incluso, sin necesidad de equipo tecnológico sofisticado, previo conocimiento de las maneras correctas de realizarlo y con rutinas progresivas que no impliquen lesiones innecesarias o resultados insuficientes; al final de cuentas, todo depende de cada tipo de persona y del nivel de agrado que se tenga al respecto.

Sin embargo, a manera de terapia ocupacional, manutención del peso idóneo en cada persona y como sana y provechosa actividad, la dieta correcta y un poco de ejercicio rutinario nunca estarán de más para casi nadie.

Actividades artísticas y culturales tales como la pintura, la danza o el dibujo, así como el bordado o la confección, pueden ser maneras fabulosas de impedir el aturdimiento mental y la fatiga por aislamiento.

Para aquellas personas que se encuentran realizando estudios de posgrado, por ejemplo, como ya se expresó líneas atrás, el tiempo de confinamiento deja sin excusas al tesista para realizar avances fundamentales en su investigación, sea recopilando, clasificando, depurando, o bien, disertando información alusiva a su tema de estudio.

La escritura de trabajos en ese nivel requiere de un alto compromiso consigo mismo para disciplinarse a escribir determinado avance diario, o bien, para releer el trabajo las veces que sea necesario para su corrección y perfeccionamiento.

Así es como se logran las metas en la vida, trabajando arduamente y con constancia, siendo capaz de aislarse y de trabajar con ahínco, terminando dichos logros tarde o temprano. Incluso las personas que son proclives al uso de tecnologías computacionales desarrollaron ideas para crear programas o cursos por internet, con lo que seguramente lograrán nuevas perspectivas de ingreso económico.

Una vez más, el ingenio de los mexicanos rindió frutos en las iniciativas que las personas tuvieron para industrializar dentro de sus hogares diversos alimentos, o realizar el ensamblaje de despensas para repartir, fuese con el objeto de comercializarlas, o bien, como actos de solidaridad y de altruismo ciudadano.

La sociedad civil mexicana una vez más al rescate de la situación y las tareas pendientes

Parte de las consecuencias positivas que trajo consigo esta contingencia sanitaria, fue la de hacer nacer, hasta cierto punto, el sentimiento de fraternidad en distintas comunidades o áreas vecinales; ante la crisis generalizada se desarrolló un sentimiento de temor e incertidumbre, que pudo canalizarse a través de la sociedad civil, para que la misma se organizara de tal forma, que los ciudadanos aprendieran a cuidarse unos a otros; ante la delincuencia que tendía a aprovecharse de las circunstancias, o bien, para apoyarse en cualquier otra situación.

Aunque esto no exentó de responsabilidad a las autoridades, en especial a las policíacas, sí fue una forma de ayudar a despresurizar la exigencia sobre las mismas, así como para involucrar, debida y responsablemente a la sociedad civil, la cual pudo adquirir nuevos y positivos roles.

En una columna escrita por Luis Wertman Zaslav, se narra un ejemplo contado por un taxista de la CDMX, acerca de lo anteriormente comentado:

> *...Respetando su identidad, me narró la manera en que ha asistido a toda una unidad habitacional, la misma en la que vive, para repartir comestibles, llevar a adultas y adultos mayores a sus consultas, entregar documentos y hasta a hacer depósitos y retiros bancarios, bajo las más estrictas medidas de seguridad sanitaria que han implicado modificaciones en su automóvil.*
> *Aunque no es el único, me cuenta, han logrado establecer un* chat *para que varios vecinos se unan a una red no solo de transporte, sino de asistencia 24 horas para enfrentar cualquier emergencia. En estas semanas, las y los vecinos se conocen como nunca antes, a partir de compartir sus necesidades, tareas, trabajos y contactos, aún en medio de la contingencia...*
> *...La idea en muchas familias, comunidades vecinales y al parecer, edificios completos, es asumir tareas y roles que puedan ayudar a la mayoría, y no solo a unos cuantos, es decir, preocuparnos por la colectividad... (Diario La* Prensa, *2019:10)*

Otra de las cosas sumamente favorables que trajo consigo la contingencia sanitaria, fue la serie de adiestramientos colectivos, -ordenadas por la OMS y replicadas por las diversas autoridades sanitarias del país-, que se implementaron para hacer partícipes a la mayoría de los ciudadanos.

Por ejemplo, una realidad vergonzosa es que buena parte de la población nacional mexicana, no se caracteriza, ciertamente, por sus hábitos de pulcritud, ni mucho menos, por una sana convivencia en cuestión de buenos modales personales ni sociales.

Ejemplos de los primeros casos se pueden observar casi en todas partes: personas de todas clases que tiran papeles o envoltorios en la calle o desde sus automóviles y transportes públicos, cuyos rostros bovinos simplemente no parecen reflejar el más mínimo asomo de vergüenza, enseñando a sus hijos estas mismas actitudes.

Miles de automovilistas que además de quebrantar los reglamentos de tránsito hablando por teléfono celular, se hurgan la nariz por diversas y antihigiénicas razones, y/o escarban el cerumen de los oídos mientras conducen; personas escatológicas que gustan soltar gases en medio de los transportes públicos atascados de personas, como el metro o autobuses de cualquier tipo, y el deporte nacional preferido de millones en este país, lanzar asquerosos escupitajos a diestra y siniestra en casi cualquier lugar público.

Ejemplos de los segundos lo constituyen actitudes tales como: no ceder el paso "uno y uno" entre automovilistas, -procederes altamente característicos del pueblo norteamericano en general- la todavía primitiva -más bien salvaje- manera de conducir del mexicano promedio; la saña de no respetar el turno o de meterse a la fila, que aún es común en varios lugares y circunstancias en el país; la falta de civilidad en las calles y banquetas por parte de los viandantes y en general, la vulgaridad de comportamiento por parte de las masas, tanto en las calles como en los transportes públicos que padecen sobrecupo.

Curiosamente, la adopción de medidas tales como la utilización de cubrebocas, en especial para poder ingresar a supermercados, centros de cómputo, hospitales y tiendas de conveniencia, etcétera, así como la recomendación de utilizarlos también en el trasporte público, domicilios o en la calle, logró de alguna forma que las personas "se refinaran" en muchos sentidos; quizás incluso se llegaron a sentir orgullosos de utilizarlos, como un signo de importancia o de status social elevado; independientemente de la responsabilidad sanitaria en cuestión.

Dicho fenómeno psicológico-colectivo se pudo observar y percibir en el transcurso de la contingencia; por ende, ya casi no se escupió en las calles quizás incluso, por temor

a llegar a ser agredidos por los demás ciudadanos, o simplemente por el hecho de que el bombardeo publicitario sí dio resultado -indirectamente- sobre estos puntos. De igual manera, la difusión acerca de las formas de estornudar también refinó y volvió mucho más limpias a las masas.

Respecto a la sana distancia, su implementación educó debidamente al mexicano para no molestar a los demás ciudadanos pegándose cuerpo a cuerpo en las filas, tanto de los supermercados como en los bancos y en los comercios en general, más allá de la cuestión sanitaria; en realidad la educación cívica y el debido trato entre personas mejoró, gracias a la disciplina y manejo de la publicidad enfocada, aparentemente, sólo a la situación epidemiológica.

Otra circunstancia positiva que se dio por primera vez en el país, al menos, de manera repetida y consciente, fueron las acciones de desinfección de las instalaciones del metro en la CDMX; centrales de autobuses; aeropuertos y plazas, así como de parques públicos de todo el país; hábitos que en definitiva, no se acostumbraba realizar en México.

Hasta la fecha, el referido no es un país que se caracterice por su limpieza, ni urbana ni regional, salvo en algunos casos o Estados en particular; pues México, al menos en lugares como la CDMX, aún es el país donde las placas de los monumentos históricos y culturales son robados y no se reemplazan, y en donde el "árbol de la noche triste" es un tronco viejo y quemado, que ahora sirve de basurero; o donde las riquezas arqueológicas han sido saqueadas por siglos, o abandonados por las autoridades y gobiernos en algún momento.

Espero con ansias el día en que cada rincón de la hermosa CDMX, sea lavado todas las madrugadas por personal altamente capacitado, y en donde se pueda caminar a cualquier hora con enorme seguridad, tal y como se puede experimentar en varias calles de la capital española.

La política del "miedo", más allá de la contingencia sanitaria y la veracidad del COVID-19

Ahora bien, disertativamente hablando, aunque se agradecen los buenos resultados obtenidos, gracias a la ordenanza de estas medidas sanitarias que se han venido acatando hasta el momento, es una lástima que hayan tenido que ser impuestas, a través del hostigamiento difusivo y mercadológico y, en especial, utilizando la consabida herramienta publicitaria del elemento "miedo".

Aunque casi toda medida es válida para preservar la vida humana, tampoco se justifica la impartición de campañas publicitarias por parte de las autoridades correspondientes, ni de ninguna otra fuerza de organización, con el propósito mezquino, de conservar poderes de ordenanza y de empoderar todavía más a un sector profesional determinado que, de por sí, tiende a caracterizarse por su manifiesta soberbia desde que se encuentra en formación universitaria.

Por supuesto que generalizar casi siempre resulta en error, y que los buenos elementos existentes en cada profesión siempre deben ser dignos de reconocimiento y respeto, pero hay que tomar en cuenta las verdades incómodas con el propósito de mejorarlas, en un ejercicio de sana ética, de axiología y deontología profesional.

También resultaron penosos los ataques nosofóbicos que llegaron a recibir algunos médicos, al estilo medieval de alejar a los leprosos de las comunidades, y otras tantas actitudes de rechazo a sus asistentes más cercanos, es decir, las enfermeras y enfermeros que en algunos lugares -como en San Luis Potosí- 8, no se les permitió subir al transporte público, por temor a ser portadores de COVID-19.

El papel de la Secretaría de Salud en el caso mexicano

Para establecer las propuestas suficientes que puedan llegar a implementarse a favor de la lucha y la contención de futuras crisis pandémicas, es necesario conocer la naturaleza jurídica e institucional y sobre todo administrativa, de la Secretaría de Salud federal mexicana.

8 7 Cfr. Diario *La Prensa*, Año XCII, Núm. 33,483, (24/05/20), p. 24.

En este sentido, es la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) la que a través de su artículo 39° da vida y fundamento jurídico y administrativo-operativo, a dicha Secretaría de Estado.

Aunque las funciones de la Secretaría de Salud son múltiples e igualmente importantes, dependiendo la ocasión y la especialidad de cada una de sus facultades, en este momento se resaltan las más importantes para explicar grosso modo, las que específicamente fueron aplicadas a lo largo de la pandemia del COVID-19:

> …I.- Elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen…
> …VI.- Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud…
> …VIII.- Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo de Asistencia Social, por parte de los Sectores Público, Social y Privado, y verificar su cumplimiento; …
> …XVI.- Estudiar, adoptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad; …
> …XX.- Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal (*sic*); …
> …XXI.- Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de Salubridad General; (LOAPF, 2020:46 y 47)

La discusión bioética sobre este tema es primordial para que, sumada a la actividad propia que las distintas instituciones encargadas de enfrentar este tipo de crisis –como la Secretaría de Salud-, logren enfocar de mejor y más conveniente manera los esfuerzos ulteriores a desarrollar en pro de estar mejor preparados.

Controversia internacional suscitada por el COVID-19

Dadas las polémicas internacionales acaecidas al principio de la oficialización de la pandemia del COVID-19, grandes potencias como los Estados Unidos de América y la República Popular de China, estuvieron enfrascadas durante meses en dimes y diretes entre algunos de sus líderes, respecto al posible origen del ahora tan célebre virus.

Las especulaciones iban y venían, primero, acerca de quién había introducido y a dónde exactamente, la mortal enfermedad, para después rodearse de otras alusivas a la hipotética creación científica del mismo.

Como siempre y conociendo que desde hace décadas la guerra bacteriológica ha existido, quizás, desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, es que tales razonamientos -aunque difícilmente verificables- tampoco son descartables.

De aquí el llamado a científicos, magnates propietarios de laboratorios de toda clase y especialidades, a los ministerios armados más poderosos del mundo, al club Bilderberg y demás fuerzas que se encuentren al mando de los designios de la humanidad, con planes de continuar fabricando nuevas y mejores armas bacteriológicas y virus que justifiquen la venta de medicamentos más caros o la probable intención de eliminar -sin consecuencia legal- a ciertos sectores de la población y personas incómodas a los intereses globales, para que adopten mayor cuidado y perspectiva de lo que se está haciendo en este sentido, pues como la genial obra de Mary W. Shelley *Frankenstein*[9] nos enseñó oportunamente desde el siglo XIX, tarde o temprano, el genial hombre obsesionado con la inmortalidad biológica, terminó siendo presa de su propia creación.

9 Cfr. W. Shelley, Mary (1972). *Frankenstein*, Editorial Bruguera, S.A., México.

Tal vez el afán prometeico de desafiar a los dioses mediante la creación de la que es capaz la inteligencia humana, no se encuentre sólo en la hechura, sino en la sabiduría oportuna de saber, cuándo hay que parar.

Propuestas para el fortalecimiento del sistema de prevención y contención epidemiológica en México

Con la idea anterior y con la comprensión general de las atribuciones correspondientes a las instituciones de salud, es pertinente colaborar con algunas medidas que en el futuro puedan implementarse con el objeto de enfrentar lo consecuente en una nueva crisis epidemiológica como la que vino al caso:

> Se debe hacer científica memoria de lo más relevante ocurrido en esta contingencia pues, además de ser la primera en su clase, dadas las dimensiones internacionales que alcanzó y el tiempo de "cuarentena extendida" que finalmente tomó, dejó un cúmulo importante de enseñanza en varios sentidos, incluso más allá del tema principal que la provocó.

A partir de ahora, los acontecimientos suscitados en el corazón del sistema de salud, tanto pública como privada, exigirán a tales instituciones y organismos hacer uso futuro de las experiencias y del conocimiento recabado tras la crisis; así como responsabilizarse para la estructuración de los departamentos, tanto administrativos como operativos, que serán necesarios para confrontar nuevas amenazas de este tipo.

El gobierno federal, con relación a sus instancias de salud, así como la iniciativa privada y la sociedad civil en general, deberán tener mayor conciencia en cuanto al respeto y a la necesidad que significa contar y continuar desarrollando un sistema permanente de investigación científica debidamente auditado, que busque los máximos estándares de calidad y que cuente con el personal calificado para dedicarse a prevenir y encontrar soluciones farmacéuticas y científicas con qué solventar las emergencias.

Un sistema de investigación como tal, tendrá que blindarse de la forma más confiable posible, para evitar convertirse en cómplice de la iniciativa privada, en temas tales como la filtración de descubrimientos importantes y la cesión respectiva de patentes.

Instituciones de seguridad pública de defensa nacional interna y externa, como es el caso de las policías y de las fuerzas armadas en conjunto, deben aumentar dos responsabilidades más a sus potestades: la primera tiene que ver directamente con las nuevas funciones que deben tener en cuenta para ensayar técnica y profesionalmente, desempeñando su respectivo rol en crisis epidemiológicas futuras.

La segunda se refiere a las propias funciones de seguridad en tiempo de crisis, pues se deben redoblar esfuerzos en contra de la delincuencia común y organizada que en estos tiempos tiende a acrecentarse y a idear nuevas formas de extorsión.

Evitar las perniciosas maneras de comunicación que pueden aterrorizar a la población con amarillismos innecesarios, a lo largo de las respectivas contingencias sanitarias, pues el pánico y la demagogia no sirven sino para acrecentar ilegítimamente el estrés y la confusión en una población cautiva, que incluso, pueda estar engañada por situaciones inexistentes que responden a otra clase de intereses no revelados.

Considerar un sistema específico de fondos para fortalecer ciertas políticas de reacción, de corto, mediano y largo plazo, de crisis epidemiológicas coordinado y planificado por instituciones como el *Banco de México*, la *Secretarías de Hacienda y Crédito Público*, de *Economía*, de *Bienestar*, de *Salud*, así como la banca privada en general.

Incluir y/o fortalecer, según sea el caso, los programas educativos referentes a las medidas de higiene y sanidad encabezados por la *Secretaría de Educación Pública* (SEP), tanto dentro como fuera de las crisis epidemiológicas, para que, en todo el sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos público y privado, se tenga especial atención a estos temas.

De igual manera, desarrollar e implementar las políticas y medidas consecuentes por parte de la STPS, para que todo el entramado laboral las adopte dentro de sus reglamentos internos y se fortalezca la profesionalización de las comisiones mixtas de seguridad e higiene tanto en el sector público como en el privado.

Desobediencia civil

Durante la contingencia surgió un fenómeno imperante: la actitud adoptada por algunas personas, cuya agudeza mental y lógica les hizo dudar de la credibilidad de algunos aspectos de la llamada pandemia del COVID-19.

Lo anterior, aunado a una deficiente comunicación informativa por parte de las autoridades, así como la permanente incongruencia respecto a lo que se decía que sucedía, y a lo que muchos jamás vimos que pasó, hicieron de este fenómeno uno de tipo bastante controversial.

De hecho, otros tantos miles, no supieron ni atestiguaron algún proceso de cremación en decenas de kilómetros a la redonda, incluso menos de lo normal, quizás porque con las medidas adoptadas en la contingencia y el ritmo social adquirido con la crisis, se hicieron menos propensas las muertes causadas por accidentes.

La incongruencia no cesó de darse, por una parte, la alarma era inminente y la amenaza permanente, pero las redes sociales no coincidían y las propias declaraciones oficiales tampoco; diversas aseveraciones parecieron ser meras invenciones.

De aquí que una prudente y no exagerada "desobediencia civil" surgió en muchos de nosotros, que tratando de no retar a las posibilidades, ni mucho menos, de faltar al respeto a quienes aceptaron creer todo lo que se decía, continuamos observando el fenómeno filtrado por los medios de información, mientras reflexionábamos acerca del maravilloso ensayo que el harvariano y entrañable escritor norteamericano Henry David Thoreau (1817-1862) escribió en 1849, *Civil Disobedience*, donde de manera profundamente poética e idealista, justifica el no acatamiento de las

leyes u órdenes del gobierno, cuando éstas son incongruentes o injustas, basadas en la mentira o en el oprobio.

Bibliografía

London, J. (1972). *La Peste Escarlata*, Editorial Bruguera, SA, México.

Shelley, M. (1972). *Frankenstein*, Editorial Bruguera,SA, México.

Hemerografía

Diario *La Prensa*, Año XCII, Núm. 33,483, (24/05/20)

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada por Miguel Carbonell) (2019), 7ª edición, Editorial tirand lo blanche, México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (2020) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf (20/06/2020)

Ley General de Salud, (2020) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_240120.pdf (20/06/2020)

Ley Federal del Trabajo, (2019) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf (20/06/2020)

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, (2019) http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf (20/06/2020)

La inter sectorialidad mundial y los retos frente de la salud en escenarios prospectivos.

Francisco Martínez Martínez, David Padilla Macayo y Ricardo López Torres

Introducción.

Discutir en términos de emergencias sanitarias conlleva incluir una serie de eventos múltiples entre sí, que pueden consistir en catástrofes ocasionadas por el hombre, como el accidente nuclear de Chernobyl de 1986, también puede incluir fenómenos naturales, como el tsunami de 2004 del océano Índico, el terremoto de Haití de 2010 —que a su vez detonó una crisis sanitaria—, e inclusive la aparición de pandemias como la de 2009, ocasionada por el virus de la influenza AH1N1, no omitiendo la actual pandemia; así la idea central de este trabajo es precisar lo común no a las emergencias diversas, las detonadas por cuestiones de epidemias-pandemias y la afectación a la salud de la población mundial, lo que se puede traducir, en la efectividad de los Reglamentos Sanitarios Internacionales que atienda la proliferación o propagación de enfermedades. En tal caso, el apoyo conceptual parte de la idea de la "mundialización" o "universalización humana", que no es sinónimo de la globalización, como lo utilizan ciertos autores, sino que se remite al proceso del desarrollo de la Humanidad, a la capacidad que tenemos los hombres de cualquier país, raza o credo de agenciarnos productos culturales y productos materiales, generados mediante el trabajo humano, y hacerlos nuestros, en este caso referido a la salubridad y la salud pública global. Lo anterior integrando un instrumento organizacional como lo es la inter sectorialidad como eje central de las nuevas políticas sociales, como apoyo a la gestión pública para acometer objetivos de transformación social, ello para iniciar un aporte al marco analítico que facilite la comprensión de la acción conjunta entre diversos sectores gubernamentales en inicio, y que permita a un

gobierno, no solo cooperar hacia dentro, sino hacia fuera, con otros gobiernos del mundo en la atención a problemas como las pandemias.

En la actualidad, por la coyuntura sanitaria que se vive en el mundo, el tema de la salud ha pasado a ser uno de los ejes más transcendentales dentro de las políticas públicas. México no es la excepción, las agendas en materia de la salud pública son muy complejas y hasta cierto punto representan un reto mayúsculo en las administraciones federales, porque además de las diversas problemáticas de salud que vienen acumulando reflejando altas tasas de mortalidad por la deteriorada educación en salud que prevalece en ciertos sectores sociales (obesidad, cáncer, diabetes, enfermedades isquémicas del corazón) solo por mencionar algunas. Por lo anterior consideramos necesario para el desarrollo del presente proyecto, sumar la parte conceptual de acuerdo a diferentes organismos internacionales de salud, considerando el enfoque nacional del *Concejo Nacional para la Ciencia y Tecnología de México* por sus siglas CONACYT.

Pandemias y epidemias y la afectación a la salud en la población mundial.
Conceptualizaciones de salud en el contexto internacional considerando lo que la *Organización Mundial de Salud* (OMS), suscribe sobre la materia de estudio y, que al respecto anota sobre la idea de pandemia: la propagación mundial de una nueva enfermedad, se presenta cuando un virus se extiende por varios países o continentes y afecta a un gran número de personas. Se refiere a enfermedades infecciosas, aunque a veces se hace referencia a enfermedades no transmisibles. Por ejemplo, el tabaquismo es considerado una pandemia porque lo sufren muchas personas, aunque no se contagia. A partir de esta definición, surge una interrogante, ¿Cuáles son las circunstancias que se deben de dar para que una pandemia sea considerada como tal?, en este sentido. La OMS señala que para que pueda surgir una pandemia se deben dar por lo menos los siguientes casos:

Que aparezca un virus nuevo, que no haya circulado previamente y, por lo tanto, no exista población inmune a él.

Que el virus sea capaz de producir casos graves de enfermedad.

Que el virus tenga la capacidad de transmitirse de persona a persona de forma eficaz.

> Por otra parte, el CONACYT define pandemia como: un brote epidémico que afecta a todo el mundo. En este sentido, para que una enfermedad adopte la denominación de Pandemia, ésta debe tener un alto grado de infectabilidad y un fácil traslado de un sector geográfico a otro. Y no tiene nada que ver con la mortalidad o la letalidad de la enfermedad en cuestión. Entonces, como derivación de lo anterior, reflexionamos que es fundamental obtener y homologar una definición de pandemia para conocer cuándo se ha alcanzado esta categoría.

Así mismo es menester diferenciar una pandemia de una epidemia, una epidemia se da cuando una enfermedad se extiende durante un determinado tiempo en una zona afectando a un gran número de personas. También se utiliza el término *brote*. Afecta a un gran número de personas y en ocasiones puede causar muerte. Hay dos diferencias importantes entre una pandemia y una epidemia que tienen que ver con la expansión geográfica de la enfermedad y el aumento de los casos de personas contagiadas. En una pandemia ambos aspectos tienen mayores proporciones que en una epidemia. Por ejemplo, las epidemias de gripe se transforman en pandemia cuando el virus toma características epidemiológicas. El análisis anterior pone de manifiesto que la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) ha clasificado la situación actual del COVID-19 como pandemia tras multiplicarse el número de casos en varios países. Sin embargo, la declaración de pandemia, hace referencia a la propagación mundial de una nueva enfermedad. Para llegar a esta situación se tienen que cumplir una serie de criterios y superar la fase epidémica, todo ello a partir del planteamiento de estrategias científicas y posteriormente políticas que pongan de manifiesto el interés de los gobiernos por implementar políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno para la atención y cooperación de los problemas de salud.

Globalización y mundialización: discusión frente a la salud humana.

La mundialización" o "universalización humana", no es sinónimo de globalización. Las condiciones de voz que ocupa su explicitación, o más bien diferenciación debe partir de un hecho, la primera está referida a un orden estructural que, sin embargo habrá de distinguir hasta el momento en que se equipara a la idea de operaciones de totalidad

que encierra la globalización (Bueno 2002: 3), en tal línea se advierte que tienen una estructura de operar igual pero se diferencia en razón de dos campos o fases históricas; visto así: la mundialización designaría a los procesos de totalización (social, comercial, política) que tuvieron lugar en la era de los descubrimientos modernos (América, por ejemplo), ello en la era de las tecnologías paleo-técnicas a decir de Mumford (Martín and Mumford 1973: 33), aunque tuvieran precedentes; mientras que la globalización se utilizaría de hecho para designar a los procesos de totalización vinculados a las neo tecnologías, principalmente a las que implican la energía eléctrica (telégrafo, teléfono, automóvil, avión, televisión, Internet, entre otras). (Bueno 2002: 4)

Mundialización y globalización son procesos de similar estructura, pero aplicada a campos categoriales diferentes. Por ejemplo, el término globalización se aplicaría a la categoría económica («globalización» designaría al proceso de totalización económica e instrumental, llevado a cabo sobre todo a raíz del hundimiento de la Unión Soviética y, con ella, la política bilateral de bloques de la «guerra fría» y la consolidación de un mercado mundial continuo, descolocación de las empresas multinacionales, abaratamiento de costos, etc.); otros dirán sencillamente que la globalización no es otra cosa sino la extensión planetaria del modo de producción capitalista. Esta extensión alcanza a la antigua URSS y a China. En cambio, el término mundialización, tendría que ver con categorías no estrictamente económicas, sino por ejemplo, políticas, religiosas, tecnológicas; mundialización equivaldría a «cosmopolitismo», si tenemos en cuenta que «mundo» traduce ya en los clásicos el termino griego «cosmos». (Bueno 2002: 6).

Se puede esperar que la globalización, como modelo llega a su fin no ahora sino desde hacer un tiempo atrás, quizá 40 años, es a partir de la balcanización del orden mundial entendida como el ordenamiento de varios polos de influencia y no solo uno, Alfredo Jalife establece una fecha que es a partir del 11 de septiembre, fecha del evento de la destrucción de las torres gemelas en Nueva York en 2001 (Jalife-Rahme 2007: 36). Así, en sentido académico se habla de un mero modelo de interdependencia económico y comercial, pero desde la realidad de la geopolítica se advierte desde los hechos históricos, Eric Hobsbawn establece que la dinámica del mundo es el movimiento del

capitalismo y su asociación con la globalización (Hobsbawn 1994: 403-432), es más, el mismo autor establece una primera globalización con la China antigua y la ruta de la seda desde Xhingian, hasta medio oriente, Samarcanda, Bujará, ahora provincias de Irán y la apenas perceptible Europa, así para Hobsbawn, el tema de la globalización moderno aparece en el siglo XIX, a partir de la forma en que se forma el capitalismo, en particular el financiero no el económico, y que en todo el siglo XX se forja a partir de la especulación financiera de por ejemplo Wall Street, y las deudas que conlleva ese tipo de movimiento financiero, entonces, se advierte que es la preeminencia de los dueños del capital financiero (bancos, organismos crediticios), que financian artificiosamente la emisión de billetes que pagan los mercados emergentes, frente a un Estado que se precisa disminuido en tanto su poca o nula intervención ante la especulación, ingreso o salida de capital muy volátil, pero que debe pagar las deudas contraídas, es así lo que se definen la globalización (Hobsbawn 1994: 344-345).

Por tal, la idea de la aldea global no es un referente muy certero dada la gran disparidad de condiciones en el mundo, ya que cuando Marshall MacLuhan publica *Global Village*, no se trataba de lo financiero ni siquiera de lo económico, sino de las comunicaciones, adelantándose particularmente a ese mundo en tanto la globalización cibernética (McLuhan, Marshall. y Powers 1995: 108-116) y que después en la década de 1970 se asocia a la idea de Brzezinski, de la *Technectronic Era*, y se habla de la manera en que se puede englobar al mundo desde una visión geoestratégica, a partir del trilateralismo (EUA, Alemania y Japón) para contrarrestar al comunismo de la ex URSS, e imponer una visión tecnología en "beneficio" de la comunidad global (Brzezinski 1970: 25). Entonces, la idea central de la globalización (Trilateralismo) es un proceso que inicia y entra en crisis en EUA y Europa (occidente) primero en 1991 con la caída del muro Berlín, la salida de las tropas de la URSS de Afganistán. Se cuestiona el trilateralismo como estrategia de la globalización y aparecen después otras condiciones como la irrupción de China y su acercamiento con Rusia, asimismo se entrelazan hechos como la guerra en Yugoeslavia y su balcanización, con lo cual la ideología de la globalización se ve desprovista de asidero para su expansión.

También en la línea de la globalización se habla de nacionalismos económicos, por ejemplo, Trump en EUA y la irrupción de China como factor geoeconómico con la apropiación casi global de la manufactura, del software por la India, que hace que la idea de la globalización tenga dos direcciones, la financiera asumida por EUA y la económica sustentada por China. La financiera basada en la promesa de "progreso" no funciona como lógica del movimiento del capital, ello en virtud de que el ingreso per cápita no se ha reevaluado en los países financiados para su desarrollo y si ha aumentado su deuda externa. Ello indica la soledad de EUA como promotor de la globalización financiera y sus esquemas de "Consensos" con los países por ejemplo latinoamericanos, tiene tres características:

Disminución de costos. *Outsourcing* (maquila barata)

Downsizing. Recortar al máximo los recursos humanos, a partir de la automatización y/o robotización de la producción disminuir el costo que implica pagar salarios y tener trabajadores.

El manejo bursátil de la capitalización. Agentes de la bolsa que valoran lo anterior como base de aumento de ganancias en acciones.

La idea de "globalización financiera", ha pauperizado al trabajador que es despedido de su trabajo de manera "racional" y que si mantiene su trabajo carecen de jubilación, derechos sociales y libertades laborales y, como se anota arriba, indica un aumento de los costos que emergen después de los eventos del 11 de septiembre de 2001 en EUA; ya por el necesario control y expansión de un modelo financiero que no se ha posicionado y, si se descoloca con las deudas enormes de muchos países a los que se ha "financiado", esto es: ¿Quién va a pagar esas deudas?, y sus derivados financieros. En el caso de la globalización económica liderado por China con la ampliación del comercio global y su confrontación con EUA desde 2008 y el desligamiento chino con las quiebras de *Lehman Brothers* en EUA y otras corredurías que indican que no asumirán el costo de enfrentar el manejo de deuda mundial, entonces se maneja un fin de una idea globalizadora de la vida tanto económica como financiera.

Qué relación se da con el coronavirus o Covid19 el anterior resumen de la globalización, específicamente es que se habla de des-globalización donde la mundialización se

traslada a un plano de pandemia viral mundial, donde se habla de un modelo riesgoso, ello en virtud de la cadena de suministros que se requieren para atender la enfermedad, la distribución de esos suministros se vuelva más letal que la propia pandemia, nos explicamos: de no resolverse el tema financiero ni económico se puede contraer una descoordinación mundial al momento de atender la pandemia del Covid19 por efecto de la ausencia de financiación y mercado que sea útil, de ganancias presentes y futuras y posibilite la readecuación del capitalismo en su evolución y atención a la enfermedad. Entonces la globalización como idea está encerrada en sus propias contradicciones e implica la propuesta de un modelo alterno o nuevo.

En ninguno de estos casos sería formalmente correcto acusar al capitalismo per se por el desarrollo y persistencia de esas preferencias culturales medioambientalmente perversas, aunque hay que decir que un capitalismo igualmente perverso está totalmente dispuesto a colmar, comercializar y en algunos casos promover intensamente tales preferencias culturales (como la de las casitas con parcela y el consumo desproporcionado de carne), siempre y cuando con ello se pueda hacer negocio (…) el aumento de población y los límites naturales tenía que dar lugar (y de hecho ya lo estaba haciendo) a hambrunas, pobreza, epidemias y guerras, fuera cual fuera la política que se aplicara (…) distribución geográfica o social sea muy desigual. Además, los negocios realizados aprovechando los desastres humanos inducidos por los sucesos naturales constituyen un rasgo demasiado recurrente del· capitalismo como para tomárselo a la ligera. Aunque la acción humana ha eliminado con éxito la peste bubónica y la viruela, ahora tiene que afrontar nuevos agentes patógenos y enfermedades como el sida, la neumonía atípica, el virus del oeste del Nilo, el *Ébola* y la gripe aviar, por no hablar de la posibilidad de una nueva pandemia de gripe del tipo de la que mató a millones de personas en 1918, (pero), los efectos inducidos indiscutiblemente por los humanos están sujetos a la regla de la tasa de crecimiento compuesto, lo que debería *causar cierta preocupación y exigir como mínimo una seria investigación y una* acción reguladora preventiva internacional (del tipo del protocolo de Montreal de 1989 que limitó el uso de clorofluorocarbonos). Pero, incluso así, quienquiera que piense que puede predecir los cambios climáticos futuros con cierta seguridad se engaña a *sí mismo* (Harvey 2014: 68-70).

Ante lo expuesto se perfila un proceso del desarrollo de la Humanidad o universalización humana, La mundialización es, según esto, un proceso literalmente opuesto al de la globalización. Y el único criterio de distinción relativa será éste: el globo es cerrado en sí mismo, mientras que el mundo desborda toda globalización. Por ello, si la globalización se aplica a las categorías económicas y financieras, la mundialización desbordará estas categorías y acogerá a otras diferentes, de carácter social, político, religioso, cultura. De lo que precede deducimos que, así como para hablar de mundialización estricta no es preciso dar parámetros, porque sólo existe una mundialización, y no dos o tres modelos de globalización. Jalife-Rahme, parafraseando a Popper indica que, aun este ferviente pensador del mundo global, repentinamente perdió su optimismo previo y llega hasta suponer que la "civilización *[sic]"* se encuentra en peligro de muerte. Se refiere a la "civilización' si así se le pudiera denominar, hipermaterialista que gestó la globalización financiera carente de humanismo. Pero así como antes existieron otras civilizaciones fulgurantes en la historia del género humano desde hace 6000 años, "la nueva civilización del siglo XXI tendrá necesariamente que ser menos materialista y más espiritual para reequilibrar el tiempo perdido y la armonía extraviada" (Jalife-Rahme 2007: 58). Se tiene que pensar no como individuos habitando el mundo, sino como seres humanos con más dignidad que una piedra a decir de Aristóteles el insigne pensador griego, ello indica descolocar la idea de que hay ciudadanos del mundo vistos más como consumidores y con derechos y protección en y durante el consumo que con su propia calidad de personas que aún mantienen viva la idea de que lo más valioso de su existir es precisamente su derecho a vivir (Ost 2002: 480).

Por tanto, agenciarnos de los productos culturales y productos materiales, generados mediante el trabajo humano es un camino hacia la requerida contención a problemas, es pues con la mejor apropiación del *Gasto Social en los Estados con lo que se debe tasar esta reversión,* ya que el gasto público es el principal indicador por medio del cual se observa la participación del Estado en la distribución de los servicios sociales y por tanto en qué medida estos propenden a garantizar los derechos de segunda generación. Se pueden observar grandes disparidades en la prioridad que le otorgan los países al gasto social (salud y educación en este caso) (Ayala 2003: 8). En específico,

nos referimos a la salubridad y la salud pública global, es el elemento más presente y lo que animan estas líneas. Por tanto, Obtener una definición estándar de "pandemia" es una cuestión toral, en la medida en que servirá de rasero para saber cuándo una enfermedad ha alcanzado esta categoría y, por ende, cuándo se justifica "encender" la alerta que actualmente prevé la *Organización Mundial de la Salud* a través de sus distintas fases (Ruíz 2019: 24). Lo que significa que deberemos transitar a un orden en materia de salud respeto de un acuerdo para retomar en principio el *Reglamento Sanitario Internacional* respecto de las emergencias de salud pública de Importancia Internacional. Lo anterior en razón de que la composición de «pandemia» (del griego *pan* que significa «todo» y *demos* que significa «personas»)" y limita al caso de la influenza, pues parte del hecho de que las pandemias oficialmente declaradas como tales durante el siglo XX fueron ocasionadas *todas* por distintos subtipos del virus de la influenza. "Por otro lado, definiciones previas de pandemia contenidas en las directrices de la *Organización Mundial de la Salud* hacían alusión a grados de severidad. Esto también significaba un riesgo, puesto que la severidad no podría evaluarse sino hasta que ha avanzado el proceso de contagio entre la población" (Ruíz 2019: 26).

El tema estriba en que en la etapa de la mundialización prevalezca el enfoque de derechos humanos, particularmente desde la perspectiva de que las pandemias esencialmente son una cuestión de seguridad mundial (Mcinnes 2009: 45), lo que compromete a cada Estado; así empleada la visión, se debe dar al Estado la centralidad en la atención a la solución del problema, "dado que se enfatiza la presencia de un interés nacional que rige las operaciones de las autoridades sanitarias" (Ruíz 2019: 50-51). Se dice esto, en virtud de que se asume que los gobiernos respectivos tienden a proteger estratégicamente a sus países de amenazas importantes, tales como enfermedades epidémicas agudas y el bioterrorismo a través de la vigilancia epidemiológica (sistema de aviso oportuno), un mayor control fronterizo del movimiento de las personas y la preparación interna (por ejemplo, almacenamiento de medicinas y medidas de respuesta rápida). Además de construir una fuerte capacidad de comunicación entre sectores públicos y privados, ello con la disponibilidad durante las pandemias, ya que debe existir disponibilidad de trabajadores, electricidad, agua, transporte, y múltiples productos de consumo básico,

en caso contrario podría acarrear la parálisis de muchos aspectos vitales en un país, lo cual ciertamente ocurre con las pandemias (Osterholm 2007: 55). "Sin embargo, de lo que se trata es de reconciliar este enfoque de seguridad nacional con el diverso de los derechos humanos, toda vez que se estima que adoptar una visión orientada hacia un solo aspecto del problema contribuirá aún más al carácter ya de por sí fragmentado de los actuales acuerdos institucionales" (Ruíz 2019: 69). Reencaminar la atención mundial a una salud, desprovista de la idea globalización -como inserción en marcos o financieros o económicos de "apoyo" a las pandemias-, se encuentra en lo que se conoce como el concepto de "seguridad humana". Esta perspectiva de seguridad pretende incluir a todos los actores, públicos o privados, de manera que haya un concurso entre toda la gama de la población para que contribuyan, en formas diversas, a combatir los efectos de una pandemia, es la idea de nueva sectorización y esfuerzo de construir una que parta de cada Estado hacia una real cooperación humana y en la solución a mejorar la perspectiva de continuidad del ser humano, eso es lo que sigue.

La inter sectorialidad y su posibilidad como estrategia para el futuro.

La pretensión del ensayo no es introducirnos a la gobernanza, es un tema muy polisémico, sin embargo hacemos una lectura de la línea del problema en la idea de la gobernanza mundial que aparece en el contexto de la llamada mundialización descrito arriba, y ante la aceleración de las interdependencias – a escala mundial – entre las sociedades humanas y también entre la humanidad y la biosfera, la "gobernanza mundial" sirve para definir la elaboración de reglas en esta escala como la sectorialidad mundial.

Una forma de destacar el uso de la inter sectorialidad es cuando damos cuenta de su vigencia por lo menos desde la década de 1980, impulsado originalmente por el sector de la salud, que para ese entonces, la toma de conciencia de que hay determinantes sociales de la salud que, a su vez, mantienen complejas interacciones entre sí, conduce a plantear la necesidad de un liderazgo y de una acción del sector salud que traspase el dominio de los programas de salud gubernamentales de la *Organización Mundial de la Salud* y su *Comisión de Determinantes Sociales de la Salud.* Actualmente, el discurso al respecto gira en torno a la "salud en todas las políticas", de hecho, el sector salud es el más sensible a este

tipo de demandas (Cunill-Grau 2014: 10). También desde el sector de la educación existe preocupación por el trabajo intersectorial y la salud integral (UNESCO 2011: 10)

El punto para desarrollar e integrar la salud a un sistema intersectorial se da desde la comprensión conceptual, en este sentido nos apoyamos en la idea de que la inter sectorialidad tiene que partir de un enfoque sistémico de la salud, en la que esta se justifica y se explica. "Los problemas de salud, por su alta complejidad, generados de formas diversas y variables en los sistemas económicos y sociales, determinan que el concepto de sector resulte pobre para enfrentarlos, por eso difícilmente puedan ser resueltos por acciones exclusivas del sector salud" (Castell Florit 2007: 1). La salud, por ende, pertenece al grupo de los denominados sistemas altamente complejos, entendiendo como tal la presencia de elementos, relaciones, propiedades, jerarquías y fronteras que tienen numerosas formas de combinarse y recombinarse y que están sometidos a una dinámica muy elevada, donde las categorías como causalidad, casualidad y posibilidad tienen una presencia significativa (Castell Florit 2007: 1-2).

La acción intersectorial es un tema recurrente en la gestión de la salud pública. Sin embargo, hay muy poca documentación y sistematización acerca de la forma en que se practica, sobre todo en el campo de la salud. Tampoco existe una teoría explícita sobre la manera de construir un marco desde el ámbito de la salud para el análisis de los tipos de acciones intersectoriales factibles en diferentes escenarios, ni acerca del tipo de acción intersectorial que se necesita para abordar los determinantes sociales de la salud y reducir las inequidades en salud (Castell Florit 2007: 1-2).

La *Organización Mundial de la Salud* (OMS) definió la inter sectorialidad como "el proceso mediante el cual los objetivos, estrategias, actividades y recursos de cada sector tienen en cuenta su implicación e impacto en los objetivos, estrategias, actividades y recursos de otros sectores" También se ha expresado como "los esfuerzos comunes de diferentes sectores tanto gubernamentales como no gubernamentales para producir políticas comprehensivas e integradas que den respuesta a las necesidades generales" (Aldasoro 2012: 2-3)

Entonces, no solo es el gobierno, la idea de la gobernanza es una sincronización de todos los integrantes de una organización política y económica lo público y lo privado, lo regional y lo mundial, la percepción de unipolaridad, esta pasa por la estrategia de seguridad nacional de la posguerra, el tratamiento de la doctrina de los Derechos Humanos y las implicaciones que los actos terroristas ocurridos en Nueva York y Washington en septiembre de 2001, pero particularmente a la regionalización de los problemas (Sanchez Mugica 2018: 368), en tal sentido, podemos usar la sentencia abajo escrita de que "el escenario es complejo y no está exento de conflictos, pero, al menos, no pesa sobre él una amenaza de absoluta destrucción como ocurría durante la guerra fría." (Sanchez Mugica 2018: 385).

Significa que se percibe como UNO y no dos el espacio habitable, el mundo es uno, la idea de dominio sobre el mismo conlleva la destrucción de éste, por ello, a título personal se incluye la problemática de la atención a la salud, particularmente la que se declara con la pandemia del Covid19, ya que las limitaciones de la aproximación biomédica a los problemas del sufrimiento humano fueron puestas de manifiesto hace más de 30 años por autores como *Mc. Keown*, *Cochrane* e *Illich,* a partir de sus trabajos surge la noción de intersectorialidad como un intento de incrementar las ganancias en salud de las intervenciones, desde actuaciones formalmente coordinadas del sector sanitario con otros sectores (Álvarez-Dardet 2013: 1-2). Sin embargo, "la idea del trabajo intersectorial con una connotación mundial tomó carta de naturaleza en la estrategia de *Salud para todos* a finales de los años 70, donde aparece como llamada intuitiva y global, y desde entonces ha sido masivamente aceptada como *meta de las intervenciones de Salud Pública*" en diversos lugares del mundo, pero la opinión generalizada es que no existe correspondencia plena entre el discurso y la acción, lo cual, por otra parte, es necesario demostrar (*Ibíd.*) En esta línea de acción se establece la necesidad de la regionalización, así tendríamos:

Gráfico 1. El cambio en el mundo.

Fuente: (Valencia 2008: 27)

Así, la regionalización se significa, por ejemplo, en América Latina, actualmente la acción intersectorial se asocia con una clara tendencia a la reconceptualización de los asuntos sociales, en términos de que su abordaje debe ser multidimensional y con un enfoque de derechos. Así, la perspectiva de la integralidad se constituye en la base de la inter sectorialidad, asumiendo que una comprensión ampliada del fenómeno de la pobreza y de la vulnerabilidad social exige algo más que una simple conexión o agregación de sectores gubernamentales entre sí y de éstos con otros sectores (Cunill-Grau 2014: 12). Por ejemplo, en Brasil, hay en un espacio extenso y sus experiencias estatales y municipales en las que la intersectorialidad orientaba una nueva manera de planear, ejecutar y controlar las políticas públicas, abarcando toda la estructura gubernamental. Teniendo, como "principal móvil producir más eficiencia (reducción de gastos) en el desempeño gubernamental….estimuladas por organismos

internacionales" (Vida 2012: 47). Asimismo, este hecho se debe sumar a las acciones que se han llevado a cabo por varios países en América Latina, nuevas políticas sociales centradas en derechos, que adoptan la inter sectorialidad como uno de sus ejes principales. Esta tendencia tiene tras de sí una diversidad de causas, entre ellas los limitados efectos de los intentos previos de enfrentamiento de la pobreza y, ello no ha sido suficiente para superar el gran rezago productivo, la brecha estructural y la gran desigualdad que aun recorre a nuestra región (Aravena et al. 2014: 14). También es cierto que la tendencia no es uniforme, dada la incidencia de diferentes contextos institucionales, orientaciones ideológicas de los gobiernos y grados de influencia de los organismos internacionales (Acuña y Repetto 2007: 25)

Pero no es intención ahondar en las causas, sino exponer cómo se está moldeando actualmente el asunto de la inter sectorialidad a partir de esta nueva tendencia en la región, determinando que son intervenciones de tipo poblacional, colectivas e individuales promovidas desde lo intersectorial, con apropiación de los temas por parte de la comunidad, que favorezcan la vida saludable en la ciudad y sus diferentes entornos, así por ejemplo la ciudad y sus entornos esta condición es sintomática de nuestro continente, excluyendo a EUA y Canadá y, sin embargo dentro de la idea de la regionalización, manifiesta la idea concéntrica de la atención a Pandemias, el resguardo de la periferia como sustento del centro. La UNESCO (Cousiño y Foxley 2011: 30), al referirse a las políticas y programas de la primera infancia, distingue entre la coordinación intersectorial y la integración intersectorial (Cousiño y Foxley 2011 95-96). En el campo de la salud, encontramos que se diferencia la inter sectorialidad de la cooperación entre sectores gubernamentales (Cunill-Grau 2014: 18). Así las políticas públicas y la gobernanza regional y mundial son formas de atender el asunto de Pandemias futuras.

A partir del 2000, pudiéramos estar frente a una "etapa nueva": en un fenómeno sin precedentes, sistemas de integración subregionales han comenzado, por un lado, a flexibilizar sus objetivos y plazos para dar cabida a la participación e incorporación de nuevos Estados-nación pero, por otro lado, están acercándose a otros sistemas de

integración subregionales fortaleciendo sus vínculos entre sí, con miras a una posible fusión (Valencia 2008: 29)

Esa situación nos dirige a la impronta premisa que asigna un fundamento expresamente político a la inter sectorialidad y se traduce en el supuesto de que todas las políticas públicas que persiguen abordajes integrales a problemas sociales tienen que ser planificadas o ejecutadas "intersectorialmente", es una orientación histórica del desarrollo humano en sociedad y entre Estados. Esa es la lógica que se prefigura desde principio del milenio y se desarrolla en la primera parte de este escrito (Véase figura 2).

Figura 2. Línea del tiempo de los sistemas e integración regional en el mundo.

Fuente: adaptado de (Valencia 2008: 28)

Ahora la pregunta es ¿Es posible la regionalización en la Américas y su tratamiento intersectorial en temas como la atención a pandemias como el Covid19? Es probable una respuesta positiva, pero debemos salvar algunos temas. Los principales se observan en la figura 3, que indica solventar en la región e integrar y avanzar en los temas de una consolidación interna de un adecuado funcionamiento interno en las relaciones entre gobiernos sub nacionales, regionales y nacionales, ordenada y coherentemente, esto quiere decir desde la representatividad hasta la legitimidad de cada órgano administrativo en sus responsabilidades, integrados, comunicándose y sobre todo interactuando constantemente y lógicamente. Ese denominado inter gubernamentalismo

antecede al nuevo regionalismo que es y significa la lógica de políticas públicas nacionales primero y regionales después.

No abordamos las ideas planteadas en el párrafo anterior, salvo la idea de políticas públicas, en el sentido que sugieren la reducción de las inequidades de salud, cuando ha existido como objetivo, han tendido a formar parte de muy diversos tipos de políticas públicas, Nuria Cunill plantea que ya hay experiencias de trabajo intersectorial en el campo de las políticas sociales en América Latina, particularmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México, sugiere que el papel que ha jugado la salud en el desarrollo de acciones intersectoriales en pos de la equidad ha sido marginal pero que, a la vez, hay una variedad de ventanas de oportunidad para la ampliación y profundización de esta estrategia (Caicedo 2009: 194). El objetivo central la salud, el bienestar, las condiciones y la calidad de vida de la población, para lo cual debe contar con una red de servicios de protección, recuperación y rehabilitación de la salud, de formación de recursos humanos y de investigación. Es parte central de esta concepción la integración con la organización económico-social, sus sectores y la propia población. En tal sentido, la dirección en salud tiene que asumir también roles participativos dentro de un gran sujeto de dirección, que es toda la sociedad a cuyos planes y programas se subordina. El sustento es:

> "(…) cómo el campo de la medicina se une con el campo de la economía, con el campo de la agricultura y con el campo de la industria; cómo la medicina preventiva se vincula con la técnica agrícola de producción, cómo el índice de las enfermedades se reduce parejamente no sólo al número de médicos, sino a la cantidad de proteínas, de minerales y de vitaminas que cada ciudadano ingiera diariamente y de las condiciones en que se produzcan; y cómo la reducción de las enfermedades va paralela a la elevación de las condiciones de higiene de las ciudades, del número de acueductos, del número de viviendas decorosas, del número de medios con que se cuente para rodear a cada ser humano de las mejores condiciones materiales de vida; cómo marcha paralela la medicina preventiva con la educación general, con la cultura general, con la enseñanza en todos los niveles; cómo, incluso, esa medicina preventiva es tarea no sólo de los médicos, no sólo del Ministerio de Salud Pública, cómo es tarea también del Ministerio de Educación, cómo es tarea

de las organizaciones de masas, cómo hay que preparar a los niños, cómo hay que enseñarlos, cómo hay que educarlos, qué hábitos hay que crearles, qué desarrollo hay que promover, qué conocimientos de higiene hay que inculcarles, cómo hay que enseñarlos, incluso, a alimentarse" (Castro 2000: 297).

Complementando lo anterior, casi la mayoría de los Estados nacionales se encuentran inmersos en procesos de integración regional por todo el mundo, ello es una tónica, y dejar atrás esa idea de las limitaciones de los Estado y sus estructuras sistémicas que en el reacomodo de fuerzas a nivel mundial ocurren, a pesar de ser un subcontinente con avances en lo económico y logros en la estabilidad política desde modelos democráticos, hoy en día, la característica más relevante y novedosa de la región es que presenta más diversidad que antes, no solamente en la esfera nacional de su cultura y política, y su gran polarización económica, sino también en sus relaciones internacionales, regionales y globales, así como en sus opciones de integración, pero por la vinculación tan estrecha con la hegemonía de Estados Unidos, América Latina se ve más afectada por los cambios del sistema internacional –tal como el declive hegemónico, como ocurrió, por ejemplo, con la crisis de 2008–, en comparación con otras regiones, como África (Piñón, 2014). A decir de Cunnill y Caicedo se parte de:

Un nuevo criterio de planificación y dirección macro política.
Un nuevo formato de organización del gobierno o de los servicios públicos.
Un nuevo abordaje de las políticas transversales (Caicedo 2009)

De hecho, tanto de la revisión de la literatura como de la exploración empírica, queda fuertemente insinuado que la inter sectorialidad es un concepto que se materializa a través de formas estructurales. Así asentado se parte de la hipótesis que indica la institucionalidad requerida por la sectorización regional y, depende de la alineación y su aplicabilidad intersectorial de cada país, pero esta mejora cuando se alinean los temas que afectan a todo el espacio continental. Los anterior depende de los hechos y circunstancias que la recurrencia de nuevas pandemias se necesita de atención. Por tal, se debe gestionar en un sistema regional y alineado a un esquema de inter sectorialidad:

Las fases de la gestión: la inter sectorialidad puede abarcar la institucionalidad encargada de los procesos de formulación e implementación de las políticas; o sólo de los primeros.

La cobertura de las políticas: la inter sectorialidad puede tratar de cubrir la totalidad de las políticas públicas; sólo las políticas sociales; y respecto de éstas, todas o algunas (como las de Pandemias) (Caicedo 2009: 198).

La atención en tales ámbitos y sus combinaciones ayuda a delimitar los ambientes en que se mueve la inter sectorialidad y sus grados de complejidad, pero que no olvide que hay países con sistemas de salud diferenciada, por ejemplo:

Fuente: (OPS-OMS, 2018)

Entonces la idea es reconocer que hay diferencias en la intersectorialidad de cada país, por tanto, iniciar una comparativa para saber de qué manera se ubicaría la atención es el primer paso, así se usa la siguiente estructura:

Cuadro 1. Intensidad de la acción intersectorial según grados de integración de los mecanismos de gestión y ejecución y de las estructuras administrativas.

Alta integración sectorial	Baja integración sectorial
Se comparte la formulación de las decisiones (incluidas las asignativas) y su seguimiento y evaluaciones.	*Solo abarca una parte del ciclo de las políticas*
Inclusividad del ciclo de políticas	Por ejemplo, un plan de acción básico, coordinado por alguna instancia central, en el que interviene un órgano intersectorial de carácter técnico
Planificación conjunta	Las actividades básicas de planeación
Programación presupuestaria común	Elaboración del presupuesto y evaluación siguen siendo asumidas sectorialmente
Seguimiento y evaluación compartidos	
Se comparte la ejecución de las decisiones, la información y los recurso	*Solo se comparten asuntos operacionales*
Mancomunidad	Por ejemplo, transferirse información sobre un mismo público
Acciones, recursos y responsabilidades compartidas con un funcionamiento en red	El financiamiento de las acciones, queda a cargo de una autoridad central
Se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales	*No existen arreglos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multi sectorial.*
Estructuras orgánicas supra sectoriales al menos para la gobernanza común	
Inter sectorialidad de alta densidad	*Inter sectorialidad de baja densidad*

Fuente: (Cunill-Grau 2014: 21)

Resulta obvio que a pesar de que se insinúa mayor interacción entre organismos públicos, también es claro que la acción intersectorial está ligada a una autoridad central y, en suma, la mayor parte de los sistemas de protección social en cada país. Pero lo

que planteamos es ver la posibilidad de coordinar acciones de atención a pandemias, se transite a una lógica coordinada regional o continental, no tocando el grado de control sobre el resto de los sectores gubernamentales, ello en razón de que la intersectorialidad en sí misma es un modelo de gestión que, si aspiramos a analizar sus diseños o intervenir en ellos, cabe tenerlos en cuenta.

Conclusiones.

Se entiende que el movimiento del orden político y económico cambia, naturalmente la idea de unipolaridad actual está asentada en la idea de regionalización, no se trata de ir contra hechos de construcciones de movimiento de los ejes hegemónicos mundiales, sino de ajustar en la región correspondiente los sistemas administrativos y orgánicos integrados a un sistema social complejo, seguramente requieran acuerdos de gobernanza que incluyan varios niveles, así como varias partes interesadas.

Los escenarios derivados de la transformación social y su impacto en el entorno de la tierra indica que será más recurrente enfrentar panoramas de Pandemias, el efecto no es sino afección a aquellas regiones con menor grado de desarrollo político y administrativo, por ello la necesidad de entender con más precisión la efectividad condicional de las estructuras de gobernanza y sus derivaciones en la intersectorialidad regional y mundial.

Asimismo, el estudio de la intersectorialidad habrá de ser sólido, para abordar los retos metodológicos que surgen de esta compleja agenda de investigación y evaluación sobre regionalismos y alineación de objetivos de salud. Estos retos metodológicos requieren la colaboración de equipos de investigación multidisciplinares, incluidos expertos en ciencias políticas, ciencia de las políticas, sociología y salud pública, e incluyendo derecho, economía y psicología, entre otros más.

Dicho análisis de investigación y conocimiento refleja el carácter distintivo del sistema revisado e invita a la búsqueda de la evidencia, como sugerencia en los tres puntos anteriores y de ser abordadas mediante el diálogo político actual con los productores y

usuarios de conocimientos en materia de gobernanza intersectorial para construir políticas públicas totales en materia de salud regional.

Fuentes documentales

Acuña, C., y Repetto, F.. 2007. "*Un Aporte Metodológico Para Comprender (y Mejorar) La Lógica Político-Institucional Del Combate a La Pobreza En América Latina*." Capítulo del libro. *Democracia y Política Pública en América Latina, del Análisis a la Implementación*. Vidal Garza Cantú y Freddy Mariñez (coord.) Porrúa-EGAP-CERALE, México, 2009, (pp. 97 – 143) 2009.

Aldasoro, E. 2012. "*Acción Intersectorial En Salud : Estrategias, Experiencias y Buenas Prácticas*.": 1–20.

Álvarez-Dardet, C. 2013. "*Las Bases de La Promoción de La Salud*." *Journal of Chemical Information and Modeling* 53(9): 1689–99.

Aravena, C. *et al*. 2014. *Inestabilidad y desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37042/1S201483_es.pdf.

Ayala, N. 2003. "*Derechos Humanos y Globalización. Un Análisis Preliminar Para América Latina*." *Documentos de Discusión Global*. Montevideo Uruguay: 17.

Brzezinski, Z 1970. *La Era Tecnotronica*. 2a. ed. Paidos. Buenos Aires, Argentina: Paidos.

Bueno, G. 2002. "*Mundialización y Globalización*." Catoblepas, España 3.

Caicedo, M. y Jiménez, F. 2009. "*Gestión Del Desarrollo. Programa Administración Pública Territorial*." ESAP. *Escuela Superior De Administracion Pública Programa De Administracion Pública Territorial.* APT: 323. https://www.esap.edu.co/portal/index.php/Descargas/615/economia-de-lo-publico/27155/4-gestion-del-desarrollo.pdf.

Castell P., 2007. "*Comprensión Conceptual y Factores Que Intervienen En El Desarrollo de La Intersectorialidad*." Revista Cubana de Salud Publica 33(2): 1–13.

Cousiño, F., y Foxley, A., 2011. "'*Políticas Públicas Para La Infancia*.'" *Políticas públicas para la infancia*: 1–196.

Cunill-Grau, N. 2014. "*La Intersectorialidad En Las Nuevas Políticas Sociales. Un Acercamiento Analítico-Conceptual*." *Gestión y Política Pública* XXIII(1): 5–46.

Harvey, D.. 2014. *El Enigma Del Capital y Las Crisis Del Capitalismo*. ed. Akal. Madrid, España.

Hobsbawn, E. 1994. 3449 *Historia Del Siglo XX*. 2a. ed. Grijalbo Mondadori. Buenos Aires, Argentina.

Jalife-Rahme, A.. 2007. *Hacia La Desglobalización*. En coedici. ed. SA de CV Jorale Editores. Mexico DF: En coedición con Gnipo Editor OrfilaValentini, SA de CV

Martín, G., y Mumford.L. 1973. "*Técnica y Civilización*." *Revista española de la opinión pública* (31): 499.

McLuhan, M. y Powers, B. R. P. 1995. 1 *Delito y Sociedad La Aldea Global. Transformaciones En La Vida y Los Medios de Comunicación Mundiales* En *El Siglo XXI*. ed. GEDISA. Barcelona, España.

Ost, F. 2002. "*Mundialización, Globalización y Universalización: Abandonar, Ahora y Siempre, El Estado de Naturaleza*." *Anuario de derechos humanos*. Ed. Bruylant, Bruselas, 2001, No 46, pp. 5-35 (3): 453–92.

Ruíz, Arróliga Araica; Blandón. 2019. *3 Pandemias y Derecho: Una Perspectiva de Gobernanza Global*. 1a. ed. IIJ-UNAM. Mexico CDMX.

Sanchez, A. 2018. "*El Orden Mundial y La Reconfiguración Hegemónica En El Siglo XXI*." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 63(233): 365–88.

UNESCO. 2011. "*La UNESCO y La Educación 'Toda Persona Tiene Derecho a La Educación.'*" UNESCO 1: 34. http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002127/212715s.pdf.

Valencia, A. 2008. "*El Sistema Político Internacional de Post-Guerra Fría y El Rol de Las Potencias Regionales-Mediadoras. Los Casos de Brasil y México*." Espiral 15(43): 23–75.

Vida, Qualidade De. 2012. "*Municípios e Guia Dos Prefeitos Para Promover Qualidade de Vida*." *Escritório Regional da Organização Mundial da Saúde*. http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/op000001.pdf.

La hora de la Unión Europea: el virus que puede acabar con ella

Rubén Garrido Yserte

Puede sonar excesivo, pero lo que no consiguió la gran recesión de 2008 podría conseguirlo un microorganismo que está siendo letal para Europa. La propagación del SARS-CoV-2 y su especial virulencia en nuestro continente parecen síntomas no solo de una alteración epidemiológica, sino de una enfermedad previa que llevase años incubando en la Unión Europea.

César Molinas y Fernando Ramírez Mazarredo ya lo indicaban en su libro, *La Crisis Existencial de Europa* (Ediciones Deusto, 2017):

> "La última gran crisis financiera estuvo a punto de romper la Unión Europea, sumió a sus ciudadanos en un pesimismo profundo y alentó los populismos".

Los autores cerraban su obra abogando por cultivar un verdadero sentimiento de pertenencia a Europa. Ahora, en la gestión europea del COVID-19, no encontramos ningún sentimiento de pertenencia, ni para bien, ni para mal.

La Unión Europea necesita desde hace años un nuevo proyecto que supere una institución ya caduca y que no le deja encarar los problemas globales de su ciudadanía: la del estado nación. Sin embargo, la respuesta al COVID-19 está siendo más nación y menos Europa.

No hay acciones coordinadas para atajar los problemas

La *Comisión Europea* se ha limitado a dejar que sus estados miembros actúen como consideren conveniente, apelando a la excepcionalidad para suspender el *Acuerdo de*

Schengen o dejando para luego los compromisos de estabilidad macroeconómica y equilibrio de cuentas públicas, especialmente significativos para los países del euro. Se ha limitado a dejar hacer y no ha hecho nada más.

No es casual que el virus se haya concentrado en la vieja Europa. La globalización de finales del siglo XX y principios del XXI lo trajo desde la gran fábrica del mundo y aquí empezó a expandirse, afectando gravemente a los ciudadanos de mayor edad.

Este virus nos enfrenta no solo a una Europa envejecida y que sufre, sino a una Europa (a una Unión Europea) que está perdiendo la carrera por el liderazgo tecnológico en un mundo cada vez más digital.

Porque si algo nos ha enseñado la gestión asiática de la pandemia es la importancia de las nuevas tecnologías. La revolución digital no es sólo una fuente de progreso y competitividad liderada por China y Estados Unidos, sino que se ha mostrado como fundamental a la hora de controlar al virus y dar instrucciones a la población. El móvil ha sido casi más útil que las mascarillas. Pero ni una cosa ni la otra están en la Unión Europea.

¿Podremos hacerlo mejor en la gestión de la crisis?
Todo parece indicar que, como en otras ocasiones, se está jugando a ganar tiempo. Es cierto que de otras crisis hemos aprendido, que las medidas de austeridad se han relajado y que el *Banco Central Europeo* ha anunciado medidas sin precedentes. Pero no solo hay que hablar de política monetaria.

Las *previsiones sobre el indicador de la actividad productiva* (PMI) presentadas este 24 de marzo por analistas financieros muestra tres cosas:

> El COVID-19 ha generado la caída más grande de este índice desde que hay registros, Mucho mayor que la que experimentó con la crisis de 2008. En marzo, toma un valor de 31,4, según el *Flash del Índice PMI®* Compuesto de la *Actividad Total de la Zona Euro de IHS Markit* frente al 51,6 registrado en febrero. Es la mayor

caída mensual de la actividad empresarial desde que se comenzaron a recopilar datos comparables en julio de 1998.

Este índice de expectativas no sólo muestra la caída en este mes sino el deterioro sobre la evolución futura, indicando que la contracción puede durar más tiempo que el shock inicial si los agentes económicos no ven respuestas de política económica adecuadas. Hay un impacto fuertemente asimétrico entre los países europeos, en un patrón de centro-periferia muy claro.

La Europa de los tres trilemas

Ante estos resultados, renace la pregunta de siempre: ¿cómo va a manejar la Unión Monetaria un *shock* tan intenso y además de naturaleza asimétrica? Hasta ahora no se ha hablado de política fiscal europea, pero es absolutamente necesario empezar a hacerlo. En *Papeles de Economía Española,* n. 141, José M. González-Páramo y María José ÁLvarez Gil hacían un análisis de la estabilidad macroeconómica, la integración y la deuda en el área del euro, definiendo tres *trilemas.*

El primero, el *trilema macroeconómico* que ya puso sobre la mesa Dani Rodrick en *La paradoja de la Globalización* (Antoni Bosch Editor, SA., 2012) y que plantea el escaso margen de los Estados nación para llevar a cabo políticas independientes en un mundo global.

El *segundo trilema es el financiero* y expone la incompatibilidad de mantener políticas nacionales de regulación y supervisión financieras, con la unión monetaria y las normas de estabilidad financiera de la zona euro. Mientras esto se mantenga, seguirá existiendo una conexión muy fuerte entre el deterioro de la capacidad de endeudamiento de un país y la situación de su propio sistema financiero.

Relacionado con el punto anterior, aparece *el tercer trilema, el político*: no se pueden mantener políticas nacionales presupuestarias y fiscales si una unión monetaria y bancaria genuina aspira a tener legitimidad democrática. Y es aquí donde estamos ahora.

Por un lado, los agentes económicos (los mercados) esperan de las autoridades (también de las de la Unión Europea) respuestas claras y contundentes y con cierta anticipación a los hechos. Sin embargo, cuando los gobiernos se reúnen en las cumbres de la UE, hablan, pero no actúan.

Las preguntas que Europa no quiere responder

Cuando se empiecen a conocer datos sobre los desequilibrios fiscales derivados del gasto directo provocado por la gestión de la pandemia, o cuando la caída de la actividad productiva deteriore las cuentas públicas, ¿cuál será la respuesta de la Unión Europea? ¿Los mercados estarán tranquilos cuando aumenten las necesidades de financiación de países ya muy endeudados e intenten colocar más deuda? ¿Volverá la prima de riesgo a sobresaltar nuestros mercados?

Sólo hay respuestas nacionales a un problema global. Y lo que Europa necesita son respuestas comunitarias en todos los terrenos, también en el macroeconómico.

La Unión Europea ha relajado los mecanismos de supervisión macroeconómica pero todavía no quiere ni hablar de los sistemas de "mutualización de riesgos": emisión de deuda conjunta, mecanismos de cobertura europeos… Y es necesario saber cómo se van a pagar las facturas.

Los ciudadanos europeos se merecen una Unión Europea que proteja y no un zombi ausente. El populismo y los nacionalismos euroescépticos acechan y hoy más que nunca se necesita una Unión Europa más fuerte, y más rápida y certera en sus decisiones. Porque tan malo es llegar tarde como no llegar.

TERCERA PARTE

Nueva generación de políticas públicas

La Administración Pública como disciplina y *praxis* de la contingencia y la construcción social del gobierno abierto

Miguel Ángel Sánchez-Ramos

Preliminar

La Administración Pública como disciplina social, singular de las Ciencias Políticas, estudia el fenómeno del poder desde su interés peculiar de la distribución del mismo, por lo tanto, centra su mira en la acción gubernamental como brazo ejecutor del Estado. Mientras que la Ciencia Política enfoca su estudio al poder en sus manifestaciones de acceso, mantenimiento y manera de ejercerlo, la Administración Pública se preocupa por el uso de los recursos, la distribución del poder, la traducción de la voluntad general en acciones muy específicas que materializan ese espíritu del bien común.

La Administración Pública tiene como objeto de estudio a la administración pública, de ahí que en entornos de estudio se presta a la confusión dado que el nombre de la disciplina es el mismo que la materia. El estudio del objeto se denomina igual que el objeto de estudio. Para diferenciarlo, algunos nos referimos al primero con mayúsculas y al segundo con minúsculas, como lo ha propuesto Omar Guerrero (1982).

El propósito de este capítulo no es centrar la discusión sobre la finalidad de la Administración Pública y los alcances de la administración pública, por el contrario; lo que se propone como objetivo del mismo capítulo es disertar sobre las áreas de oportunidad que tiene la administración pública en la gestión de las crisis cuando camina de conformidad a los cánones de la Administración Pública y mediando la construcción

social del gobierno abierto, como una estrategia que facilita la inserción pública en la complejidad.

El entorno que convoca a esta reflexión se ciñe en la pandemia que el COVID-19 ha desarrollado en el año 20 del siglo XXI, evidenciando la volatilidad de todas las estructuras habidas y por haber del hombre milenario, inteligente, social, público, político, científico, técnico, profesional, amateur, gobernante, ciudadano, letrado, y demás manifestaciones humanas. El avance tecnológico y científico en materia de salud no es tal que asegure la dominación de un virus, por el contrario, ha quedado de manifiesto que un virus como el corona virus de tipo 2, causante del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV-2), que es mejor conocido por la enfermedad del COVID-19 ha sometido a la población mundial en una crisis sanitaria que ha traído más de 11 millones de infectados con más de medio millón de defunciones en el mundo, con corte a principios del mes de julio del año 2020. Sin lugar a dudas nos ha cambiado la forma de ver la vida y el mantenimiento de las interacciones en sociedad.

En este contexto sanitario la administración pública tiene un papel trascendente para cumplir el principio de preservar la vida en comunidad (Bonnin, 2004), de la vida misma. Es ahí donde la administración necesita de la ciencia, no sólo de su propia disciplina, sino de una serie de conocimientos que son necesarios para la vida pública, para la acción gubernamental, para la hechura de políticas.

La acción del gobierno no sólo se le quiere ver en momentos de crisis como la citada emergencia que ocasiona la pandemia, sino en la contingencia de la misma y en la etapa previa, cuando había normalidad. Es más importante en ese momento de normalidad para poder actuar en los momentos de crisis.

La diferencia entre una acción gubernamental de una nación o incluso de una subnación a otra, estriba en la competencia con la que cuentan sus autoridades y funcionarios. La información es importante, pero el conocimiento basado en la experiencia es fundamental para la comprensión y la acción asertiva y acertada. El ejercicio del gobierno y,

por ende, de la administración requiere de conocimiento que en su mayoría proviene de la sabiduría acumulada por diversas ciencias. La administración pública no se basta con el conocimiento de la Administración Pública, requiere de diversas disciplinas tanto como ámbitos de acción tiene.

Para poder cumplir el objetivo del capítulo es menester proceder a una exposición que lo facilite, por lo que se ha convenido dividirla en cuatro momentos, primero se aborda el contexto normal de la administración pública; en el segundo se plantea la acción de la administración en épocas de crisis; en un tercer momento se analiza la acción y aportación científica para la administración, y por último, la construcción del gobierno abierto como estrategia para la atención y funcionamiento de la gobernanza.

Contexto normal de la administración pública

Los tiempos actuales, previos a la pandemia del COVID-19, se caracterizan por tratarse de olas complejas de interacción pública, de sociedades con una serie de manifestaciones económicas, sociales, culturales y políticas diversas, acrecentadas a una velocidad sin precedente, acompañadas de una sociedad de la información que produce una cadena de datos a velocidad inimaginable, que permite una serie de interacciones y transacciones que rebasan la capacidad de su enumeración y enunciación. Un fenómeno que complejiza aún más es la globalización y lo glocal[1] expresiones de diversas interacciones que se comparten y buscan nuevos signos de entendimiento y convivencia.

La vida en sociedad, por lo tanto, es compleja, busca el equilibrio entre las diversas expresiones en las que el ser humano tiene presencia. A su vez, se tiene la sensación de que la vida en Estado es insuficiente y no garantiza ese equilibrio, que ese Estado caracterizado por el monopolio del poder, de la diplomacia y de las contribuciones ha

1 *Glocal* es un constructo que hace referencia a lo global a la vez que lo local. Es el reconocimiento de que en una realidad están presentes estas dos manifestaciones. Es la síntesis dialéctica entre la unión y lucha de contrarios. El término resume la interacción de un yo que observa lo que hay del otro lado del mundo, a la vez que el mismo yo reconoce lo que está de este lado y asume la pretensión de establecer nuevos signos de convivencia que equilibren y den salida a lo paradójico y complejo de su realidad. Glocal es la respuesta a la tendencia homogeneizadora que trae consigo la globalización y la idea de defender lo local como resistencia a la vez que exigencia de ser incorporado a la aldea global, reclamando ser respetado en sus peculiaridades.

dejado de existir. Actualmente el monopolio de la fuerza no es exclusivo del Estado y mucho lo pueden sostener con comunidades que han sido sometidas por organizaciones marginadas del Estado de Derecho, violentas o delictivas, mismas que le retan la fuerza al Estado y el monopolio de las contribuciones, pues estas mismas organizaciones reclaman para sí el "pago de piso" por parte de los pobladores como cuota para asegurar su sobrevivencia, o el mantenimiento de su actividad económica. Es vigente el debate del Estado fallido en la lógica de un Estado *weberiano*.

Desde el Estado Social y Democrático de Derecho han aumentado los ámbitos de interés e intervención de la administración pública, adoptando estructuras grandes, complejas, y de altos costos a la vez que prometedoras de bienestar social y protectoras de los diversos grupos sociales que integran a la comunidad. El Estado Social de Derecho se propone incorporar en el marco jurídico los derechos sociales fundamentales a la par de los civiles y políticos (Villar, 2007). Como consecuencia de ese reconocimiento incorporado en el orden jurídico el Estado asume la prestación de diversos servicios para garantizar esos derechos y por tanto, la administración pública ve acrecentados sus ámbitos en educación, salud, bienestar, vivienda, empleo, seguridad social, asistencia médica, deportes, ecología, agua, desechos sólidos, y cada vez más.

La administración pública, por antonomasia liberal, al asumir la atención de los diversos servicios que garanticen bienestar produce estructuras e interacciones de alta complejidad. La intervención de un ente administrativo en la atención de un asunto público provoca la generación de diversos procesos y procedimientos, y la convergencia de otras dependencias de la administración por lo que los costos de aprendizaje y financieros son altos y de impactos de dimensiones igualmente altos.

La administración pública, al surgir de un seno liberal, se ocupa por la libertad y bienestar del individuo y en consecuencia trabaja para tal objeto. Así la administración pública es "la potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y las cosas" (Bonnin, 2004: 34), se propone atender las necesidades colectivas y relacionarse con la sociedad, es el Estado en la sociedad

(Guerrero, 1981). La administración pública ejerce una mediación entre el interés estatal y la realización ciudadana por el interés colectivo.

Diversos son los ámbitos que atiende la administración pública, los asuntos interiores se han ido desglosando en amplios sectores y ministerios, integrantes de la administración pública, la procuración de la justicia, la hacienda, ecología, turismo, economía, educación, salud, energía, agricultura, ganadería, pesca, vivienda, desarrollo social, bienestar, desarrollo económico, comunicaciones, transportes, vialidad, seguridad pública, seguridad social, defensa, guerra, marina, derechos humanos, cultura, deporte, equidad e igualdad de género, y una vasta relación de áreas de interés que ha desarrollado y atendido.

Con la función del Estado Social, ha enfrentado retos y limitación, que lo han hecho pasar de un gobierno director a un gobierno coordinador, donde la gobernanza juega un papel de suma importancia en la conducción de esfuerzos de los diversos actores con el propósito de alcanzar los objetivos de desarrollo.

Entonces, la administración en un estadio normal se le ve presente en una infinidad de acciones cotidianas que incluso pueden pasar por desapercibidas por ser tan ordinarias en la vida humana, pero fundamentales para la misma, como el servicio de agua, de luz, de seguridad, de servicios urbanos y públicos básicos. Lo ordinario de la administración tiene una serie compleja de interacciones dado que una acción, un proyecto, de un ámbito genera la inclusión de diversas áreas de la administración, donde el presupuesto es un elemento muy recurrente al igual que el humano.

La administración pública al ser el ente que traduce la voluntad general en el referente material que da vida al bien público general, cuenta con una serie amplia y compleja de elementos y recursos de toda índole para su ejercicio. La previsión y la planeación son procesos que son connaturales a su expresión. Una administración pública capaz es aquella que se anticipa a los fenómenos y hechos, actuando de manera proactiva y así logra equilibrio entre las diversas fuerzas sociales que existen en la comunidad.

La administración pública mejora lo existente, por eso desarrolla capacidades de innovación, no solo en los conceptos sino también procedimientos, productos, servicios y en la gobernanza misma. La función social de la administración pública como gobierno en acción busca el bien público temporal; para cumplir esta función requiere de una armonía a su interior, de capacidades que le permitan armarse de recursos, elementos, procedimientos y estructuras ágiles y sólidas para atender la función social.

En consecuencia, la administración pública atiende funciones sustantivas y funciones adjetivas. Las primeras aluden a las tareas fundamentales que son la razón pública o naturaleza propia de la administración pública, como pueden ser la gobernación, educación, salud, seguridad, comunicaciones, vialidad, medio ambiente, ecología, economía, desarrollo económico, desarrollo social, entre otras. Las funciones adjetivas son aquellas que contribuyen al desempeño de la entidad, que estriban en la gestión de los recursos organizacionales, financieros, tecnológicos, humanos y procedimentales.

En razón de las funciones que atiende es como se complejiza la administración pública en su estructura y organización al dar lugar a las diferentes dependencias que atenderán estas funciones; a la vez cada dependencia tiene para sí funciones sustantivas y adjetivas.

Uno de los ámbitos de la administración pública es la salud, función sustantiva, misma que implica una serie muy amplia y compleja de tareas, desde la prevención hasta la atención de enfermedades de alto riesgo. La pandemia vino a develar que es un área altamente álgida, que sus fronteras son muy delgadas e insuficientes para la prevención y para la atención de emergencias. A este ámbito compete la sanidad entendida como una serie de servicios a cargo del gobierno estructurados de tal manera que estén dirigidos para cuidar o preservar la salud pública de una comunidad. Puede ser aceptado como sinónimo de salubridad. La salud de la comunidad a su vez conlleva al despliegue de diversos órdenes y niveles de la estructura gubernamental, por eso la salud es una función que desarrollan de manera concurrente el gobierno nacional, el estatal y el local. En México compete a la federación la elaboración y conducción de directriz sanitaria y la atención médica preventiva y correctiva, mientras que a los estados colaboración en

la atención médica clínica y hospitalaria; a los municipios la operación en sanidad. Estos últimos son los más limitados en todos los sentidos para poder aplicar esta facultad y los resultados fueron y son evidentes en tiempos de pandemia.

El objetivo del gobierno a través de la administración pública es alcanzar la salud pública y la salud en el sentido más amplio de todos los habitantes.

La administración pública al mejorar cuanto existe necesita de la voluntad de los diversos sectores, que cuando intervienen y se comprometen dan mayor legitimidad a las acciones y resultados, pero si por el contrario se muestran ajenos, entonces la acción administrativa enfrenta crisis de legitimidad y de confianza, trayendo en consecuencia etapas de crisis.

Acción de la administración pública en épocas de crisis

El gobierno y la administración pública atienden la gestión de acciones dinámicas constantes y previsibles, e incluso se enfrenta a crisis provenientes de fenómenos naturales, biológicos, políticos y sociales, donde su capacidad de respuesta, adaptabilidad y sensibilidad es propia para enfrentarla, administrarla y conducirla al equilibrio. Como coyuntura una crisis es imprevisible en el día que aparecerá; sin embargo, no debe ser sorpresiva para la administración capaz que la tiene estimada en sus escenarios y, por lo tanto, contemplada en sus protocolos.

La administración pública por su dimensión y función enfrenta diferentes crisis, algunas de corta duración y otras no tanto, profundas o superficiales, políticas o naturales, de estrategia o táctica, comunicación o acción, legitimación o confianza,

La capacidad de administración y superación de la crisis radica en su conocimiento que tenga del interior y del exterior de la misma vista como entidad, organización e institución. La introspección es una etapa vital para enfrentar una crisis. Etkin (2000) apunta que las crisis son actividades recurrentes cuando hay contradicciones en la estructura de la organización o cuando hay grupos que presionan en caminos y fuerzas opuestas ejerciendo poder que lacera la organización.

Entonces, una crisis, es una coyuntura, contingencia, que perturba el funcionamiento normal y exige intervención pronta para superarla. Es un suceso que no se desea, que surge y a veces muy frecuente. Las crisis pueden ser estimadas cuando se conoce el entorno y se ha identificado un riesgo latente, incluso la alta jerarquía la conoce antes de ser pública.

La crisis no es una ni única, hay varias y muy diversas, afectan el desarrollo ordinario, afecta en los recursos y planes. Un alto liderazgo es capaz de administrarla de manera adecuada y superarla. Ese alto liderazgo implica capacidad de introspección y de generar alternativas de canalización a través de sinergias construidas. Esta construcción es fundamentalmente lograda a través del diálogo y de procesos sólidos de comunicación. La interacción intersubejtiva es condición sine qua non de la interacción institucional que supera las crisis organizacionales.

¿Cuáles son los factores que causan la crisis en la administración pública? Son varios y de diverso orden, muchos de ellos centrados en la ausencia del valor respectivo a los capitales intangibles de la misma organización, como son el capital humano y el social. El primero no es armónico en toda la administración, hay desequilibrios debidos a la selección y promoción no basados en el mérito sino en otros modos no propios de sistemas democráticos; en consecuencia, esa desarmonía trae un conocimiento no sólido del ámbito y de la administración en general. En algunos momentos ese conocimiento se ve subordinado a la política, a consecuencia de la manera de la selección mencionada, y abona más a la lealtad a la persona que a la institución. Es decir que, aunque el servidor público llega a tener conocimiento vasto del asunto no expone de forma libre, abierta y crítica sus argumentos por no ver afectada su permanencia. En otros casos, estriba el problema en que el servidor es neófito y su aprendizaje lento y costoso para la administración. Otro fenómeno que se presenta en el capital humano es la existencia de movilidad alta del personal, dejando ir a buenos perfiles y contratando los más baratos, o los leales al jefe.

El tema del capital social es también delicado y se ubica su limitación tanto al interior como al exterior de la organización. En el primer caso, al no haber confianza entre los

servidores, no se produce el trabajo colaborativo, dando resultados poco nutridos, con corto alcance, incompletos, o en su caso, repetidos, generando duplicidad de funciones. La desconfianza impacta en el entorno exterior produciendo deslegitimación al gobierno y a la administración, nula colaboración por la falta de credibilidad, y en consecuencia, políticas no consensuadas ni reconocidas por el público. Este proceso de pérdida de legitimidad avecina que la recuperación de las demandas no sea exacta ni refleje con certeza la verdadera preocupación de la población, dado que ésta no participa porque la organización gubernamental no le da confianza ni garantía de respeto de esos procesos.

La crisis de confianza se emparenta con la falta de transparencia, y en consecuencia, existe caldo de cultivo para el ejercicio y gestión de recursos de forma no honestas. De esa manera se produce y reproduce un círculo nada virtuoso que atormenta el desempeño de la administración, que por cierto se rehúsa éste a ser evaluado por obvias razones. La evaluación del desempeño en unión con un control de la gestión es garantía de equilibrio y aseguramiento del cumplimiento de las estrategias contempladas en una planeación seria.

Otros factores de importancia en las crisis se ubican en el tamaño y complejidad de la organización, muy propio de la administración pública y de estados nación tan extensos como el caso del mexicano, donde hay una inercia de dependencia del centro o gobierno nacional. La presencia de burocracias tradicionales que se resisten a adaptarse a nuevas formas de expresión social es otro factor de la crisis. La comunicación inadecuada es un factor de gran peso en la generación y profundidad de las crisis.

La comunicación tiene como principal objetivo lograr la confianza de los públicos y lograr la generación de sinergias ante una situación específica. La comunicación, entonces, es una estrategia organizacional que cuando se ve fallida lleva a procesos de crisis y empantana la organización, opaca la institucionalidad de los procesos y convierte al sistema endémico. La interacción intersubjetiva a falta de comunicación obstaculiza su propósito ontológico y las construcciones sociales producidas son endebles, no representativas, no legitimadas, pero pueden ser acumuladas y heredadas, finalmente son procesos de legitimación social aun con sus defectos.

Las fases de la crisis (Crespo y Garrido, 2020) son tres: a) latencia: simulaciones, preparación, previsión de la crisis; b) eclosión o emergencia de la crisis; y c) explosión, desarrollo o perversión del problema. La primera fase juega un papel fundamental para la administración de la crisis. Al tomar en cuenta dos dimensiones como son la previsibilidad y de la influencia, se pueden hallar cuatro tipos de crisis: a) convencional que tiene grado fácil de previsibilidad y de influencia, y responde a casos de esquemas muy tecnificados o de controladores para ciertas simulaciones; b) crisis inesperadas que cuentan con grado difícil de previsibilidad y fácil influencia, donde se encuentran las ocasionadas por eventos naturales como los terremotos; c) crisis intratables, que se caracterizan por fácil previsibilidad e influencia difícil, donde están las epidemias; y d) crisis fundamental que es de difícil previsibilidad e influencia como el caso de los atentados (Crespo y Garrido, 2020).

La emergencia sanitaria decretada en México tuvo una etapa previa, en los hechos, de contingencia, que permitió planear, preparar material y difusión, organizar las estructuras, equipos y materiales para la atención de la emergencia. Coordinar la prevención y la posible acción en la coyuntura, necesarios al existir diversas organizaciones gubernamentales que concurren en la facultad sanitaria: gobierno federal, estatal y municipal. Sin embargo, lo que falló fue la comunicación, la capacidad de coordinación. La pandemia vista desde la administración pública mereció mejor administración, más comunicación, asertividad y coordinación de las autoridades, empatía pública y colaboración participativa que redundara en la mitigación y éxito social y público, con menos decesos que los habido y no sólo registrados.

La pandemia del COVID-19 trajo consigo varias crisis, en primer lugar la sanitaria, es un virus violento, altamente contagioso y letal, amenaza para el equilibrio de la salud, en segundo lugar por ser de tan rápido contagio y rápida evolución demanda atención médica urgente, lo que lleva a contar con un amplia estructura hospitalaria, la que nos hemos dado cuenta que no tenemos, y que por lo tanto, era necesario que los contagios fueran dándose en menores cantidades para poder atender las urgencias en los hospitales. En tercer lugar, está la crisis de coordinación y comunicación entre las autoridades sanitarias y políticas de los diversos órdenes de gobierno, produciendo confusión

mediática, discrepancia en los datos, aplicación de criterios heterogéneos, mandando la imagen pública de que no se podía confiar en cifras, en datos, en la situación misma. Finalmente, se observa otra crisis, más del orden estructural y de acumulación histórica y social, la desigualdad socio económica en la población se vuelve más aguda y se convierte también en una cuestión que incrementa la vulnerabilidad sanitaria.

Las medidas de distanciamiento en México se aplicaron de manera muy diversa, según la entidad federativa y el municipio, dependió en mucho de las capacidades de los gobiernos estatales y municipales. No hubo una norma homogénea. Las acciones se iban aplicando por isomorfismo que por plan racional y con certeza de escenarios. Fue notoria una administración pública anquilosada, poco innovadora, incapaz de prever y de actuar ante una pandemia de esta dimensión.

Esta crisis en México empieza por la comunicación asertiva de la pandemia, y no es referencia a la posición de la subsecretaría de prevención y promoción de la salud, cuyo titular desarrolló un honroso papel en cuanto a la información a los medios con un desempeño más decoroso que el mismo titular de la secretaría de Salud, sino la referencia es en la coordinación del asunto, la toma de decisiones que corresponde al Consejo General de Salud, la operación de las medidas. La falta de coordinación entre las autoridades federales, estatales y locales. Claro está que la administración de la pandemia en una sociedad tan heterogénea como la mexicana, con alta desigualdad socio económica no permite medidas radicales de inmovilización ciudadana, pero entonces, ¿cuál es el papel de la autoridad cuando de preservar la vida de su comunidad se trata? ¿Qué alternativas se generan en la capacidad intelectual de la administración pública para enfrentar y modelar la crisis por la pandemia? ¿Qué puede hacer la administración pública ante una emergencia de este calado para asegurar la salud, comida y el sustento de los pobladores? ¿Cómo puede la administración pública generar la reactivación económica después de la pandemia? Estas y muchas más preguntas giran en torno del papel dialógico que asume la construcción social como método de abordaje de las coyunturas y de las cotidianidades, que apreciado ese papel desde la ciencia puede apuntalar la trascendencia de la administración pública.

Aportación científica para la administración pública

La ciencia tiene como propósito el conocimiento, explicación, comprensión y transformación de la realidad y la atención de las necesidades sociales. Por lo tanto, tiene una función social a través de la cual su intervención es pertinente y relevante. No se puede concebir una ciencia y una tecnología que vaya en contra de la humanidad, por el contrario, logran su reconocimiento por el aporte que a ella imprimen, redundando en la calidad y condiciones de vida. La razón de la ciencia natural, social y humana estriba exactamente en ese principio de servicio.

El hombre (como expresión de humanidad y no de género) es el ente que construye y echa mano de la sabiduría acumulada histórica y socialmente para lograr condiciones de vida acordes y mejores. Por ende, su inserción en la ciencia es resultado a la vez de esas construcciones sociales que logra a través de las diversas interacciones intersubjetivas y deliberativas.

Como una actividad del hombre se encuentra la organización política de lo social, constituyendo el poder, personificándolo con el gobierno y dando lugar a la administración pública; en este sentido, dicha actividad bien está asistida por la ciencia. Empero, la acción de gobierno y de la administración es compleja, como ha quedado anotado en líneas supra, por lo tanto, la asistencia científica no sólo proviene de un campo del saber, sino que es necesaria la aplicación multidisciplinar para trascender en la lógica de esa complejidad y asistir con claridad en la construcción social de la mejoría de las condiciones de vida.

El gobierno y la administración pública son objeto de estudio de diversas ciencias, donde se encuentra la política, la ciencia de la administración (Administración Pública), derecho, policy, sociología política, psicología política, entre otras, pero muchas más en la definición de su estudio estas dimensiones son de su interés, además de que contribuyen para la construcción estatal, como es el caso de la economía, historia, arqueología, salud pública, teoría de la organización, ecología, educación, seguridad pública, demografía, geografía política, y la lista puede ser tan amplia como ámbitos de la administración imaginemos.

Una característica muy peculiar de la polycy es exactamente la multidisciplinariedad, reconocida como sustancial para dar respuesta a la problemática pública, porque ésta es compleja y necesita una consulta de la misma dimensión.

El gobierno, y en específico el gobernante, entonces requiere de una amplia gama de conocimientos, que seguramente en la calidad humana se vuelve imposible de acumular y dominar, pero para subsanar esta limitación se ha construido socialmente la pertinencia de un gabinete integrado por colaboradores que son expertos en política y en la disciplina propia del ámbito de la administración que se les encarga. Es menester precisar que el político centra su dominio propiamente en la política, no es exigido que sea una persona con grandes dotes de conocimiento amplio y diverso, dado que un político para gobernar lo que necesita es ganar votos, no hacer gala de su sapiencia (Sánchez y Jaimes, 2017).

Ahora bien, el funcionario directivo, el burócrata, el que depende en la estructura jerárquica del político si está investido de conocimiento especializado, su inserción en el cargo es a través del mérito, donde su conocimiento y competencia es la base de su estancia y desarrollo. Por eso, el servicio profesional de carrera centra su mayor énfasis en estos cargos que integran la función pública, que potencian y acumulan el conocimiento social, histórico, público, político de la comunidad, sostenido con la competencia de saberes, habilidades y actitudes personales.

La ciencia, por ende, llega al seno del gobierno y de la administración a través de la función pública y de los políticos. Por lo tanto, la calidad de la acción público administrativa depende de la propiedad en la selección de estos cargos. Francia se distingue por tener una administración pública que ha demostrado seguir operando incluso sin gobierno, como puede ser el caso de la comuna francesa, y a los casos históricos de inestabilidad política, por su alta pluralidad partidista, pero la función pública ha sostenido e impulsado a Francia al nivel de ser reconocida como una potencia mundial, cuenta con liderazgo en la Unión Europea y otras medallas más que se le atribuyen, que vienen de su solidez en la administración pública. (Chandler, 2004). Ser funcionario en Francia es

un reconocimiento social y merece el respeto de la comunidad porque se otorga la razón que son capaces, que tienen calidad y mérito para ejercer y estar ahí (Heady, 2000).

La ciencia está en la administración pública a partir de las competencias que ejercen en su saber los funcionarios públicos, mismos que no provienen de una sola formación universitaria; la congregación de diversas disciplinas le confiere el enfoque multidisciplinario que el gobierno requiere. Una manera de fortalecer el conocimiento científico en la administración, y muy en singular de la elaboración de las políticas públicas, es a través de los think tanks, característicos de sociedades que creen y confían en el conocimiento especializado y otorgan la proyección de políticas y programas a entes de consulta especializados, como es el caso de Estados Unidos.

A consecuencia de esto se sostiene que la profesionalización es la solución, pero no debe tomarse como panacea. La profesionalización es continua y tiene efectos a largo plazo, no es una política que impacte de forma inmediata. Tampoco es recomendable en todos los niveles y órdenes de gobierno, la mesura es una estrategia que combina con el interés de la profesionalización. Estrategias que acompañan una política de profesionalización, entre otras, son la de mantener un constante acercamiento con instituciones académicas, científicas, gremios de profesionistas y asociaciones de expertos que favorezca la interacción y la construcción de los problemas sociales a la vez que son capaces, en consecuencia, de construir las soluciones.

El trabajo con organismos de expertos y especialistas trae costos de aprendizaje reducidos, y la acumulación de aprendizaje público. Es necesario para ello cápsulas de confianza mutua que coadyuven en las construcciones sociales. Incluso los saberes tradicionales son elementos que favorecen el cúmulo de experiencias para la construcción social. En un diagnóstico realizado por el autor del capítulo en 14 municipios del Estado de México se obtuvo que sólo en tres contaban con un comité científico para atender la pandemia COVID-19, el resto no. Otros tres municipios (solo uno cumplió las dos cosas) cuentan con una dependencia de salud, los demás es un ámbito que no atienden. Luego, entonces, con estas limitaciones es comprensible el tamaño del problema que se vive

con la pandemia. Esto muestra evidencia que no es adecuado para la administración pública no contar con la ciencia a través de los especialistas del área, así las decisiones son políticas y sin sustento poniendo en alto riesgo a la población e incluso el mismo proyecto político. A la inversa, cuando se cuenta con apoyo, asesoría, acompañamiento de los científicos, de los expertos del área, entonces las decisiones son certeras, se dirigen al meollo del problema y se resuelven con menos riesgos los pendientes, se recupera credibilidad, y se afianza un proyecto político.

La salud pública, como tema de interés del presente libro en medio de la emergencia sanitaria por el COVID-19, es una de las disciplinas que son acogidas de manera fundamental por la administración pública. La calidad de vida de la población tiene una alta relación con la adecuada aplicación de los principios de la salud pública.

La salud como un estado de bienestar en diferentes esferas del ser humano se logra con acciones preventivas y correctivas. Las primeras son de gran alcance, impacto y de menor costo. Las segundas tienen un alto costo público y no en todos los casos logran su efectividad. Cuando la administración pública aplica los principios de la salud pública y trabaja en el ámbito sanitario, logra comunidades sensibles y preparadas para vivir la salud y poder enfrentar una contingencia con inteligencia y vivir la emergencia con atino.

El área de salud no amerita poner a votación temas trascendentales, como lo puede haber en los diversos campos del conocimiento, es decir, lo profundo del área pertenece a los científicos, a los doctos del campo. La ordenación de las prioridades públicas es arena del debate, como procesos de construcción social. Es aquí donde el conocimiento proveniente de los especialistas y expertos, puede dar la ventaja en la construcción social, a través del diálogo, del debate, la discusión y argumentación. No se puede confundir la ubicación del origen del debate. A los especialistas corresponde, dada su sapiencia temática, la primacía de elementos constitutivos de la construcción social, son ellos quienes colocan sobre la palestra de la discusión los elementos que en la interacción social son constitutivos de considerar para erigir el problema público. Claro está que en el debate se puede enfrentar el saber científico a los saberes tradicionales,

no son excluyentes, al contrario, la legitimidad de un problema público estriba en la inclusión de los diferentes ángulos vistos y sentidos, la inclusión y reconocimientos de las diversas interacciones intersubjetivas.

El gobierno y la administración pública son garantes del debate público en pro de la construcción social. Cuando esto no se promueve, las decisiones gubernamentales, que no públicas, encuentran el rechazo, la antipatía de la población. Esto es muy costoso cuando de salud y salud pública se refiere, dado que la desconfianza y deslegitimación que se causa trae convivencias no sanas, infecciones evitables a causa de desinformación, epidemias convertidas en pandemias, decesos por falta de atención sanitaria, entre otras manifestaciones de las que actualmente somos testigos.

La salud pública como disciplina se enfoca al estudio de las medidas para procurar la salud de la población. Es multidisciplinaria. Refiere su estudio con la organización y aplicación del funcionamiento de servicios de salud, prevención de enfermedades, protección, promoción y restauración de la salud y condiciones de vida. Por lo tanto, la salud pública implica una amplia gama de gestión, supervisión y procuración de mejoría. En este sentido, la salud pública corresponde a diversos órganos y organismos, no sólo es función del gobierno y la forma de darle vida es a través de la participación colaborativa de los diversos.

Una estrategia ad hoc para lograr estos escenarios de debate lo ofrece el gobierno abierto, que a la vez contribuye a la gobernanza.

Construcción social del gobierno abierto en la complejidad

El gobierno democrático promueve el desarrollo y gana la satisfacción ciudadana, situación posible con un enfoque constructivista, con la mediación de la gobernanza y teniendo como estrategia el gobierno abierto. El diálogo es el arma efectiva del gobierno democrático que le trae a éste consenso, legitimación y la vida en sociedad recupera su equilibrio armónico.

La complejidad, incluida la crisis de la administración pública puede ser enfrentada con su reconocimiento y trabajada a través de interacciones que logren su mejoría. Esto lo facilita el enfoque constructivista, que fundamenta el postulado básico consistente en que toda interacción que usa signos produce la construcción social ceñida a su contexto y bagaje de herencias lingüísticas legitimadas.

El gobierno democrático actual no puede dirigir solo, su intervención única en la vida pública se ve limitada por el cúmulo de asuntos y complejidades acumuladas socialmente y por la escasez de recursos sobre todo financieros, hoy la salida estratégica es la coordinación de los esfuerzos de los diversos actores. No es que se diseñe menos gobierno, es más gobierno coordinador, con más accountability societal, que sea abierto, transparente, que promueva la participación colaborativa.

Estas características son propias de la gobernanza entendida como una capacidad para gobernar incluyendo la gestión política y administrativa entre los diversos actores que logre de manera conjunta impulsar el desarrollo. ¿Cuáles son esos actores? La gobernanza tiene la respuesta para esta pregunta, los identifica y agrupa en cuatro esferas (Sánchez y Beltrán, 2017):

Esfera de gobierno, que está integrada por las organizaciones que ejercen el poder político, como son las autoridades, los representantes políticos, los funcionarios públicos, partidos políticos, miembros de los poderes tanto en el orden nacional como local.

Esfera del mercado está compuesta por las organizaciones e instituciones que priorizan la producción y el intercambio, como es el caso de empresarios, cámaras de comercio, de accionistas, productores, sindicatos, bancos, pequeños, medianos y micros negocios, trasnacionales, entre otras manifestaciones del comercio y del mercado.

Esfera de la sociedad civil distinguida por las organizaciones sociales, iglesias, *think tanks*, líderes sociales, escuelas, agrupaciones que influyen en la vida social y política pero que no están dominadas o ligadas a cualquier otra de las mencionadas en las esferas anteriores, de ser el caso pierde su identidad de sociedad civil.

Esfera de grupos marginados, donde se ubican aquellas minorías que no están incluidas en las esferas anteriores por estar considerados como grupos étnicos, población marginada, no organizada, población en pauperismo. También en esta esfera están los grupos que actúan al margen de la ley que fungen como organizaciones estructuradas y que logran inestabilidad social y política en donde ejercen. No se pueden obviar estos grupos si se desea que las políticas sean reales y contemplen todas las características de la sociedad.

El gobierno y la administración pública con el acercamiento y concertación con los actores de estas esferas logran acuerdos consensuados, duraderos, legítimos, recuperan confianza y la participación colaborativa para la mejor producción de bienes y servicios públicos.

La administración pública con gobernanza trabaja bajo los principios del intercambio, la coordinación, el control, la interacción y la toma de decisiones a través del diálogo. La conversación en estos tiempos puede facilitarse con la mediación de las tecnologías de la información y la comunicación, en específico la web 2.0 y las redes sociales. La gobernanza en la administración pública imprime acciones más económicas y logran obtener productos sólidos para el desarrollo donde se incluyen saberes diversos respetando y reconociendo el derecho de los diversos actores (Sánchez, 2017).

Los propósitos de la gobernanza son: a) integrar a los diversos actores; b) innovar las formas de relacionarse; c) abrir la información, transparentar; d) impulsar la colaboración; e) disponer de open data; f) promover la participación; y g) buscar y generar consensos (Sánchez y Beltrán, 2017).

Si la conversación o diálogo se puede realizar a través de la red internacional y la gobernanza tiene los propósitos descritos, existe una coincidencia alta con los objetivos del gobierno abierto que es "la conversación como base de operación, la colaboración, el consenso, la generación de políticas públicas que aseguren gobernanza y legitimidad" (Sánchez y Beltrán, 2017: 232) aplicando sus principios que son la transparencia, participación y colaboración.

La interacción, relación y convivencia entre gobierno y ciudadanos logra ser más estrecha con el uso de las tecnologías, privilegiando la conversación, básica para los acuerdos y la construcción de las realidades sociales. "El gobierno abierto viene a impulsar la innovación gubernamental, a reconocer los derechos ciudadanos, a facilitar la integración de los diversos actores en la producción de políticas más públicas. Por eso el gobierno abierto puede verse como una alternativa estratégica para la recomendada y exigida governance" (Sánchez, 2017: 32)

La gobernanza y el gobierno abierto son posibles bajo el enfoque del constructivismo social (Berger y Luckman, 2008) en donde la comunicación y el lenguaje juegan un papel fundamental en la construcción social de la realidad, de los problemas públicos, de la agenda, de las alternativas en las políticas para resolverlos.

El gobierno abierto exige capacidades de *expertise*, de *accountability*, de deliberación y resolución de problemas. Sus principios de transparencia, participación y colaboración garantizan que sea realidad un gobierno abierto gracias a la web 2.0. La participación colaborativa favorece las construcciones sociales con el compromiso ciudadano.

Reflexiones finales

La Administración Pública, o ciencia de la administración, es una ciencia transdisciplinaria por no contar con fronteras del conocimiento rígidas, atraviesa disciplinas y está más allá de ellas, busca relaciones que superan la individualidad de un saber, y potencia la integración de diversas aristas, dando un cauce holístico a lo estudiado, logrando comprender la complejidad en la que se manifiesta. Busca integrar el conocimiento, por eso su presencia es transversal con las demás disciplinas. Un científico de ella es, por lo tanto, transdiciplinar, transespecializado, conoce de diferentes materias porque son varios los ámbitos de la administración pública.

La acción de la administración pública es evidencia de la transversalidad y de la necesidad holística para la comprensión de su complejidad. El ejercicio de la administración pública exige la presencia de conocimiento no único en especialización, sino

de una gama amplia de ellos, pero que a la vez no celen para sí el conocimiento como único, sino que cooperen en la integración del mismo para dar sentido a la realidad y a sus expresiones.

Muy en específico, la emergencia sanitaria impuesta por el COVID-19 es una muestra de que se requiere de una serie amplia de saberes para la administración de la crisis que esa emergencia produjo. Por supuesto que en primer lugar están los especialistas del área de la salud, pero ahí mismo hay varias especialidades, como el caso de los epidemiólogos, los patólogos, de la salud pública y demás. Pero también se requiere de psicólogos por el impacto de las emociones ante la amenaza que trae consigo el virus, y los efectos que puede causar ante la enfermedad o la muerte. Los economistas, los abogados, son incluidos para comprender los sustentos de movilización y limitaciones que puede ocasionar una pandemia de las dimensiones de la que se vive con el COVID-19. La lista de científicos pertinentes y necesarios puede ser amplia, no es la intención terminarla ni esbozarla, el propósito es provocar la reflexión de la necesidad del acompañamiento transdisciplinar para comprender los fenómenos y hechos, de esa manera poder construir socialmente los problemas, entendidos estos como argumentaciones, explicaciones y lógicas que se tienen de los hechos.

Los problemas públicos se construyen a partir de la argumentación que de los hechos se sostiene a través, principalmente, del lenguaje como símbolo de interacción intersubjetiva. La aparición de un problema surge cuando los actores reconocen el hecho, su existencia, en esa razón se movilizan para mostrarlo y ofrecen sus definiciones a otros, hasta llegar a públicos más amplios, la aceptación por parte de estos a través de la interacción intersubjetiva es lo que ocasiona la génesis de los problemas sociales.

Este capítulo es un ejemplo de la promoción de un problema potencial, en conjunto todo el libro lo es, y deseamos hacerlo notar a diversos segmentos de la sociedad, para que sea internalizado, aceptado, para que su comprensión lo convierta en un problema público y de esa manera también, a través de la deliberación se produzcan caminos para su atención: la alianza entre la ciencia y la acción gubernamental.

El escenario más propicio para la deliberación es la estrategia de gobierno abierto, mismo que permite con el auxilio de las tecnologías de la información y la comunicación, que se establezca la conversación entre los diversos actores, hacer de la red internacional (internet) el escenario del ágora de la actualidad. Ese diálogo permite participación y colaboración constructivas de políticas ante los hechos. Así el gobierno abierto, no solo es transparencia, es participación y colaboración.

¿Para qué se desea un gobierno abierto? Para incluir a los ciudadanos, a los sectores social y privado en unidad con el público, en el quehacer de la política, en la definición de lo público y sus prioridades, en la elaboración de las políticas. Auxilia en la interpretación de los hechos y de la manera en cómo tratarlos. Construye socialmente los problemas públicos.

¿Le produce costos altos a la administración la innovación de un gobierno abierto? No son de impacto sus gastos, es una inversión, cuyos destinatarios que son los ciudadanos ya cuentan con móviles y la tecnología para establecer la comunicación. Por lo tanto, el gobierno debe invertir en desarrollar, aprovechar la tecnología y establecer contacto con un público amplio, diverso, exigente y divergente. Necesita personal capacitado no improvisado, requiere un proyecto que de cauce institucional a la iniciativa de gobierno abierto y no lo deje como cuestión personal del gobernante. El gobierno abierto implica sensibilidad por parte del gobernante, por eso, en la construcción de los problemas, el primer paso es reconocer el hecho o la necesidad, si no hay internalización, no es posible dar el siguiente paso. El reconocimiento de las potencialidades y debilidades es lo primordial para proyectar algo. También el gobierno abierto supone sensibilidad en el ciudadano, si esté no la tiene, el gobernante, su administración, son los que deben movilizarse para acercar a los ciudadanos las razones, argumentaciones y evidencias de que el gobierno abierto es útil para logros compartidos a partir de la participación colaborativa. La sensibilidad ciudadana corresponde promoverla al gobierno y a la administración pública. Eso se espera de un gobierno proactivo.

El gobierno abierto, su idea y su estructura, hubiera sido un gran aliado en la administración de la crisis por la pandemia del COVID-19, se desperdició la tecnología, se ignora el alcance que esta tiene para la comunicación, para la generación de credibilidad y la atención y seguimiento de recomendaciones.

Referencias

Berger, P., y Luckmann, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Bonnin, C.-J. (2004). *Principios de administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Crespo, I. y Garrido, A. (2020) *"La pandemia del coronavirus: estrategia de comunicación de crisis". Más poder local*. Edición especial. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7407214 [Leído el 03 de junio de 2020]

Chandler, J. A. (2014) *Comparative public administration*. London and New York: Routledge; Edition.

Etkin, J. (2000) *Formas de gestión: del* management *a la gobernabilidad. La visión socio-política de las organizaciones en un contexto cambiante*. Caracas: Ediciones Fundación Escuela de Gerencia Social.

Guerrero, O. (1981) *La administración pública del Estado capitalista*. México: Fontamara.

Guerrero, O. (1982) *Teoría administrativa de la ciencia política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Heady, F. (2000) *Administración Pública. Una perspectiva comparada*. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

Sánchez Ramos, M. A. (2017) *Gobierno abierto, una estrategia innovadora para la* governance *local*. Olvera García, Julio César y Contreras Orozco, Leticia (coords.) *Administración pública y sociedad, una necesaria relación de proximidad*, México: Miguel Ángel Porrúa y UAEMex.

Sánchez Ramos, M. A. y Beltrán Gómez, T. E. (2017) *Gobierno municipal abierto, una estrategia de* governance *local*. Moreno Espinosa, Roberto, Pérez Lara Jorge Enrique, y Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (cords.), *Administración, gestión y profesionalización en gobiernos locales*, México: IAPAS, UAEMex., Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Sánchez Ramos, M. A; Jaimes Estrada, O. J. (2017) *Profesionalización de políticos y funcionarios municipales*, *Espacios Públicos*, vol. 20, núm. 49, Mayo-Agosto, pp. 1-29.

Villar Borda, L. (2007) *Estado de derecho y Estado social de derecho*. Revista *Derecho del Estado*, núm. 20, diciembre, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia pp. 73-96.

Las administraciones públicas en tiempos de COVID-19

Adriana Plasencia Díaz

El mundo está ante una situación inédita enfrentando un reto importante que no se presentaba desde hace varias generaciones. La mayoría de los gobiernos tienen poca o nula experiencia para combatir la pandemia provocada por el coronavirus, al carecer de un fenómeno precedente de la magnitud y fuerza del COVID-19, a pesar de que hace menos de diez años, muchos países sufrieron la pandemia de la gripe A (H1N1) de la influenza, que afectó principalmente a niños y a jóvenes; fue controlada con mayor rapidez que este nuevo virus.

Profesionales en medicina y enfermería

Según la Organización Mundial de la Salud, estamos ante una enfermedad infecto-contagiosa causada por un coronavirus desconocido hasta diciembre de 2019, antes del primer brote ocurrido en la provincia de Wuhan, China (OMS, 2020). Desde entonces a la fecha, la imagen mundial es devastadora, hospitales abarrotados de personas con insuficiencias respiratorias, profesionales en medicina y enfermería obligados a tratar pacientes en sistemas de salud colapsados, en algunos casos por el número de personas infectadas que llegan en periodos cortos de tiempo, solicitando servicios de emergencia; en otros casos, pues los limitados y endebles servicios de salud pre existentes carecen de las condiciones para atender este tipo de enfermedad, que requiere cuidados preventivos para el personal de salud y paliativos para quienes la padecen por su alto nivel de infecto-contagiosidad, o bien, de comoborbilidad.

Los gobiernos parecen rebasados por un *tsunami* incontrolable, inmanejable, inatendible, a pesar de los diferentes grados de efectividad de sus administraciones públicas. La definición de sus estrategias y la oportunidad para aplicarlas han sido distintas, en tanto cada país tiene capacidades administrativas e institucionales distintas, que se reflejan en sus servicios de salud, algunos muy sólidos y otros no tanto. Además, la enfermedad ha impactado en grados diversos en cada nación, provincia, estado o localidad y la actuación de la sociedad también ha marcado una disimilitud.

Un elemento a considerar es el momento en el que los gobiernos decidieron poner en marcha a sus administraciones públicas para enfrentar la pandemia en sus fronteras, sometiendo a los servicios gubernamentales a un nivel de tensión sin precedente. Otro factor importante ha sido el manejo de la información por parte de los gobiernos y sus administraciones públicas, así como de otros actores importantes en las sociedades, como los medios de comunicación en la difusión de información o desinformación.

Los gobiernos, a través de sus administraciones públicas, buscan guiar, liderar, asumir las responsabilidades que les corresponden para proteger la vida humana, o por lo menos, ese debería ser el objetivo primordial. Lo hacen al establecer, definir e implementar estrategias para mitigar y coadyuvar a atender y paliar la crisis. Noten que los verbos que uso llevan a una acción de respuesta, reacción, más no de resolución. Por décadas los gobiernos se han orientado a perfeccionar sistemas que permitan administrar problemas complicados, pero ahora nos enfrentamos a problemas complejos (OCDE, 2017).

Recordemos que el epicentro de la pandemia, la provincia de Wuhan en China es un centro ferroviario de gran importancia, por el que atraviesan decenas de miles de personas y mercancías, cuyos destinos son el resto del mundo. El desplazamiento humano es un fenómeno presente en la historia de la humanidad, con riesgos significativos en la salud. Se cree que, durante el siglo IV, Egipto y la antigua Bizancio sufrieron un alto índice de mortalidad debido a la aparición de la peste bubónica traída por los mercaderes europeos y durante las Cruzadas ésta misma enfermedad afectó prácticamente toda Europa y buena parte de Oriente medio. La expansión de las rutas comerciales

diseminó lo que algunos historiadores consideran la primera pandemia en el mundo, una guerra bacteriológica que implicó pérdidas humanas y económicas sin precedentes, sin soluciones viables en el corto plazo ante la mezcla de posiciones religiosas y científicas que se confrontaban para identificar soluciones prácticas e inmediatas que frenaran la devastación.

Florencia, centro comercial por excelencia en el medioevo presenció escenas devastadoras, recogidas en el *Decameron* de Bocaccio en 1356; al igual que muchas otras ciudades importantes de Francia, España, Alemania e Inglaterra. La *peste bubónica* perfiló la forma de vida desde el siglo XIV hasta el XVI; como estrategia de guerra en las fronteras del sur de Rusia, los tártaros dejaban cadáveres para contagiar a otros ejércitos y ciudades enteras (García Luaces, 2017). El pintor holandés Pieter Gruehel dejó plasmado en su obra *El triunfo de la muerte*, los impactos de la peste bubónica y sus horrores, que hoy se exhiben en las salas del Museo del Prado en Madrid.

Múltiples historiadores coinciden en que la viruela y el sarampión fueron decisivos en la conquista del imperio español en lo que ahora es América Latina y su transmisión trajo como consecuencia una guerra bacteriológica que, sumada a la conquista militar y religiosa, culminó en el establecimiento de una nueva estructura social, política y económica en el mundo (Muñoz Sanz, 2012; García, 2017; Gerhard, 1986). Existe una amplia literatura que da cuenta de los impactos de los virus en el México precolombino que afectaron decidida y significativamente en la población, por lo que los gobiernos de la Nueva España crearon un sistema de salud, a través de la construcción de hospitales cuyos inmuebles son emblemáticos de la capital del país hasta nuestros días, como el *Hospital de la Purísima Concepción y Jesús de Nazareno*, para atender estas enfermedades.

Entonces, como ahora, los gobiernos enfrentaban complicaciones para atender con los recursos disponibles circunstancias que ahora se tornan altamente complejas por la rapidez e intensidad de los fenómenos.

La importancia de un Estado efectivo, que a través de su Administración Pública construye respuestas, realiza acciones y logra resultados es evidente. Estas respuestas son producto de la interacción de millones de servidores públicos en el mundo, a través de agencias especializadas de sus gobiernos; mientras otros tantos servidores públicos continúan con el trabajo cotidiano de prestar servicios públicos que demandan las personas. Los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, educación, salud y seguridad pública son demandados cotidianamente; el retraso en el suministro y la prestación de éstos servicios es impensable, por lo que los servidores públicos deben hacer frente a ellos además de lidiar con circunstancias novedosas, de alta complejidad y volatilidad de manera inmediata, y quiénes ante esta nueva situación deben crear, además de reestructurar las condiciones institucionales y organizacionales para cumplir con sus encomiendas, asegurando la continuidad en los servicios de primer nivel, así como las decisiones de política al más alto nivel.

Crisis de las administraciones públicas

La pandemia evidencia lo que ya sabíamos. Se requieren administraciones públicas, ágiles, sólidas, coordinadas que sepan trabajar en contextos de alta vulnerabilidad, extraordinaria volatilidad, complejidad e incertidumbre. El enfoque procedimental de políticas públicas parece rebasado en términos de contar con diagnósticos bien estructurados, suficiente información para diseñar planes y programas que puedan ser implementados con indicadores, metas y objetivos que sean evaluados, durante o después de la implementación. Para responder de manera efectiva se requieren gerentes públicos que atiendan lo prioritario: la protección de la vida humana. ¿Qué es un gerente público? Un practicante profesional capaz de resolver, actuar con diligencia y presteza, habilidad y rapidez; son aquellos profesionales, cuya formación disciplinar puede ser cualquiera, medicina, ingeniería, informática, ciencias sociales, física, matemática, psicología, con un denominador común, un alto compromiso a la resolución de problemas (Barzelay, 2019; Moore, 1995).

Se trata de resolver para crear valor público, lo cual supone plantearnos una serie de cuestionamientos legítimos y sencillos: ¿Cómo lograrlo? ¿Cuál es la mejor manera de

enfrentar una situación en medio de la complejidad y la complicación -dos conceptos distintos- de manera urgente, inmediata, frente a la escasez de un recurso fundamental: tiempo? ¿Cómo cambiar la dinámica de una administración pública tradicional, robusta, pesada, sobreregulada en momentos de pandemia?

Las administraciones públicas y quienes las dirigen requieren:

Una nueva mentalidad, la mentalidad del gerente público: resolver problemas creando valor público.

Trabajar en la incertidumbre.

Construir enfoques proactivos más que reactivos.

Reconocer que no hay una sola administración pública, lo que existen son administraciones públicas en plural, aún en un mismo contexto nacional, que podríamos clasificar de acuerdo a su capacidad institucional y administrativa, pero particularmente a su capacidad de ejecución.

Crear redes de interacción entre esas administraciones públicas.

Contar con un marco legal para el manejo de crisis, que oriente y fundamente la toma de decisiones, ya sea con leyes pre-existentes o nuevas normas, que agilicen los procesos administrativos (como sucedió en el caso de Bélgica, Italia, Francia, Estados Unidos de Norteamérica).

Coordinación transversal entre ministerios o dependencias gubernamentales.

Orientar recursos para atender la emergencia.

Formar comités especializados y fuerzas de tarea que combinan el conocimiento teórico-práctico de especialistas nacionales e internacionales, en materias específicas. (Consejos Generales de Salud, tal es el caso de Croacia, España y la República Checa).

Recuperar el capital intelectual de las administraciones públicas y de los servidores públicos, reconocerlo como un activo, un valor económico al interior de las administraciones públicas.

Impulsar el uso de la tecnología y la ciencia.

Fomentar la transparencia y rendición de cuentas para fortalecer la confianza y el valor público.

Impulsar la comunicación abierta, directa, oportuna y particularmente veraz.
Definir una relación distinta entre el legislativo y el ejecutivo, tanto en los sistemas parlamentarios como los presidenciales, para propiciar la colaboración más que la obstrucción. Se requiere publicar leyes y decretos de manera ágil y oportuna.
Evitar el menoscabo de los derechos humanos.

Estos planteamientos recuperan las respuestas de las administraciones públicas en las crisis o eventos del pasado reciente en investigaciones realizadas en diferentes países del mundo, con lecciones que debemos conocer para atender una pandemia como la actual. La mayoría de estas investigaciones están centradas en desastres naturales, como huracanes, terremotos, incendios (Zhang, Welch, Maio, 2018) y en la figura del *Incident Command System-* ICS (Moynihan´s, 2009), o *Sistema de Comando de Incidentes*, que significa contar con una cabeza o líder de la coordinación transversal a nivel de dependencias o ministerios federales, así como de gobiernos estatales o subnacionales.

Las relaciones inter organizacionales suelen ser altamente efectivas pues cada dependencia o gobierno estatal o subnacionales aporta información y experiencia, capital intelectual, para identificar e implementar las acciones pertinentes para la atención de la crisis. Se trata de una suma en la que todos aportan desde sus propias circunstancias para mitigar una situación que afecta a los actores gubernamentales legal y legítimamente involucrados.

Un segundo grupo de investigaciones orienta sus líneas hacia un fenómeno importante, que he venido analizando desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas: la confianza (Botsman, 2017). La confianza de los ciudadanos en sus administraciones públicas como figuras responsables de prestar servicios de calidad y en cantidad suficiente, así como de ofrecer información veraz, oportuna, sencilla, clara, precisa, evitando las contradicciones y contraindicaciones. El vínculo entre confianza e información (Alon-Barkat´s, 2020; Robinson et. al., 2013) es un elemento diferenciador en el tratamiento de las crisis y de las emergencias, sean estas sanitarias o de cualquier otra índole.

Ante el cúmulo de información-desinformación, verdad-posverdad, realidad e interpretación sobre el COVID-19 es importante para las administraciones públicas diseñar esquemas de comunicación e interacción entre gobierno y sociedad, entre gobierno nacional y su administración pública central y entre gobiernos subnacionales y administraciones públicas locales, trascendiendo paradigmas de antaño al reconocer que las múltiples narrativas que inundan las redes sociales, los medios de información tradicionales, deben ser incorporados y reconocidos, así como desmentidos con oportunidad a través de un discurso abierto, claro y franco en el que los ciudadanos y los miembros de una sociedad puedan tener un asidero de lo que se conoce como información oficial, que proviene de las instancias gubernamentales.

Muchos estudios sobre confianza y desconfianza (Dahl,1995; Putnam, 2001; Catterberg, Moreno, 2006; Chanley, 2002; Chanley *et al*, 2000) en el gobierno, a nivel mundial, demuestran que desde hace décadas hay un continuo decrecimiento de la confianza de las personas en las administraciones públicas, los gobiernos y sus gobernantes. Sin embargo, existen algunas organizaciones o actores gubernamentales, servidores públicos que siguen siendo objeto de la confianza de sus ciudadanos y de los miembros de la sociedad en general. Hay elementos o denominadores comunes, líneas que atraviesan fronteras para coincidir que en prácticamente todos los países los peor evaluados en términos de confianza de las personas, son los representantes populares, sean diputados o senadores, mientras que los mejor evaluados son las fuerzas armadas, o bien, algunas dependencias o ministerios específicos (INE, 2015; INEGI, 2017, 2018, 2019; Edelman, 2019).

La confianza está en el corazón de las relaciones personales, tanto entre las relaciones de los individuos de una sociedad y sus gobiernos, como en sus administraciones públicas, ya que en éstas se delegan aspectos fundamentales de nuestras vidas, tales como salud, educación, protección y seguridad. De este modo que la disminución de la confianza implica la distensión del tejido social y la imposibilidad de establecer una relación de colaboración, cooperación y respeto en el ámbito de las obligaciones y responsabilidades de los individuos por un lado y de las administraciones públicas por otro. La confianza es un predictor de la credibilidad, por ello, se debe actuar con

transparencia y establecer parámetros para la rendición de cuentas, aún en tiempos de pandemia; particularmente, en épocas de crisis. La confianza entonces deriva de la combinación de una triada: capacidad, competencia y consistencia por parte de los servidores públicos y de las administraciones públicas. La transparencia es indispensable pero insuficiente, solo a través de la rendición de cuentas se podrá tener un impacto en la confianza de la sociedad hacia sus administraciones públicas.

Caso Mexicano

El gobierno federal mexicano enfrenta una crisis severa en materia sanitaria, combinada con una crisis económica y una crisis aguda de seguridad pública. La pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, mejor conocido como COVID-19 llega al país tres meses después del brote en Wuhan, China, y toma a las administraciones públicas nacionales desprevenidas, a pesar de conocer de su existencia desde diciembre del año pasado.

La estrategia del gobierno federal mexicano, la atención de la pandemia se ha caracterizado por una fuerte centralización de las decisiones, con limitada o nula intervención o interacción de los gobiernos estatales o municipales. Se optó por un *Sistema de Comando de Incidentes*, liderado por la *Secretaría de Salud,* a través de la *Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud*, que parecería altamente efectivo al centralizar las decisiones, estableciendo parámetros de acción para los diversos actores, niveles de gobierno, dependencias federales, estatales y municipales; sin embargo, esta estrategia se traduce en una conducción errática para mitigar la pandemia.

El control de la narrativa desde el titular del Poder Ejecutivo se ha confrontado desde el inicio de la pandemia, constantemente con los responsables de la Secretaría de Salud al contradecir en las acciones generales que debía seguir la población, uso de barbijo o máscaras, aislamiento social e identificación de síntomas, al expresar abiertamente la posibilidad de salir a restaurantes, abrazarse. (López Obrador, 2020).

Las condiciones del sistema de salud a nivel nacional reflejan la falta de profesionales en medicina y enfermería, la escasez de insumos para atender a pacientes Covid19, ante

altos niveles infecto-contagiosos. Parecería que las lecciones aprendidas durante la pandemia de la influenza AH1N1 fueron olvidadas por completo, al postergar el cierre de escuelas, empresas y espacios públicos; al igual que negar desde el gobierno federal la importancia de las revisiones epidemiológicas, junto con la integración de un sistema de información confiable, oportuno y veraz.

La estrategia de comunicación a través de propaganda oficial en la que se pide a la población: lavarse frecuentemente las manos, evitar el contacto social y monitorear la salud no ha impedido que el número de contagios, muertes y sospechosos vaya en aumento y México ocupe el noveno lugar entre los diez países con mayor número de contagios acumulados nuevos (OMS, 2020). Para mediados de junio, el país registraba 150 mil 264 casos confirmados y 17 mil 580 decesos y para finales de ese mismo mes, los casos confirmados acumulados suman 220 mil 657; sospechosos acumulados 66 mil 910, negativos acumulados 279 mil 035; confirmados activos, 23 mil 389; defunciones 27 mil 121; con un total de 566 mil 602 personas estudiadas, es decir, a quienes se les han hecho pruebas de Covid19. (Secretaría de Salud, 2020). Por lo que nuestro país está entre los diez países con más casos nuevos de COVID-19 registrados por día y entre los cinco primeros por registros nuevos de fallecimientos por jornada (OMS, 2020), con una tasa de incidencia por millón de habitantes de 32.1 por ciento, mientras que países de la región tienen una incidencia mucho mayor:

País	Tasa de incidencia por millón de habitantes
Chile	362.94
Perú	139.63
Brasil	80.5
Estados Unidos	59.04
México	32.16

Fuente: elaboración propia con datos de la OMS.

Según datos de la *Universidad Johns Hopkins* en Estados Unidos, nuestro país ocupa actualmente el número seis a nivel mundial en términos de incidencia diaria de casos de coronavirus. La *Secretaría de Salud* reporta que la mayor incidencia de casos acumulados se ubica en la Ciudad de México, Tabasco, Sinaloa, Quintana Roo, Estado de México (Secretaría de Salud, 2020). Todo ello en medio de los planes para reanudar actividades e impulsar la economía.

La OCDE considera que las políticas de atención de la crisis en el mundo han sido heterogéneas, con un alto componente de territorialidad e interacción entre los diversos niveles de gobierno. En el caso mexicano, esta característica ha sido limitada pues los gobiernos estatales han definido políticas de actuación pertinentes para sus condiciones, haciendo valer su autonomía y soberanía en el marco del federalismo, de forma independiente y anticipada al plan de atención de la pandemia generada por el COVID-19 (Diario Oficial de la Federación, 2020-03-23) promulgado por parte del gobierno federal mexicano, emitiendo diversos Acuerdos para establecer las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica, entre otras, suspender temporalmente las actividades que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor del propio *Acuerdo* (*Diario Oficial de la Federación*, 2020-03-24) y hasta el 19 de abril del 2020, con la salvedad de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las organizaciones de los sectores social y privado instrumenten planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras.

En términos generales, las acciones emprendidas por el gobierno federal mexicano contrastan con las acciones identificadas por la OCDE en tres dimensiones principales: el impacto social, de salud e higiene en la población; el impacto económico y el impacto fiscal (OCDE, 2020). Propone diez acciones principales que podrían apoyar a los países que las emprendan a salir delante de la crisis actual de manera más resiliente. Las recomendaciones son:

Introducir, reorientar o activar, cuerpos de coordinación gubernamental multinivel con representantes del gobierno nacional y gobiernos subnacionales para limitar los riesgos de respuestas fragmentadas.
Fomentar el apoyo a las municipalidades y regiones, minimizando respuestas disociadas y evitar la competencia por los recursos presupuestales.
Considerar las estrategias de mitigación de la pandemia como aplicación de pruebas, distanciamiento social, identificación de síntomas.
Fortalecer la recolección de datos e información, mediante estrategias de digitalización y aplicación de técnicas y tecnologías estadísticas probadas.
Identificar el impacto de la crisis en las finanzas de los gobiernos estatales y municipales.
Apoyar a la población vulnerable en todos los niveles de gobierno, promoviendo su inclusión.
Flexibilizar procedimientos administrativos.
Explorar e introducir medidas temporales o permanentes de carácter fiscal, para establecer acuerdos en el pago de impuestos, acceso directo a créditos de bajo costo e instrumentar medidas de apoyo financiero innovadoras.
Apoyar a la pequeña y mediana empresa, así como a la población en desempleo.
Contribuir a la recuperación a través del financiamiento público.

La visión territorial hacia el interior que propone la OCDE debe acompañarse de una estrategia hacia el exterior, es decir, así como es impostergable la vinculación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno en México, nuestro país podría diseñar estrategias de cooperación multilateral a nivel supranacional para responder a la crisis de salud en el marco de un esfuerzo global, compartido con naciones cuyo desarrollo científico y tecnológico permitirá la identificación de una vacuna antiCOVID-19 o un tratamiento efectivo, así como con otros países cuyas capacidades administrativas e institucionales y con niveles de desarrollo científico y tecnológico sean por demás limitadas. La cooperación internacional del conocimiento es una acción vital para enfrentar la pandemia.

Algunos países han salido de su aislamiento social desde mayo, muchos siguen los consejos de los especialistas y científicos para continuar usando cubrebocas o barbijos, evitar concentraciones de personas, lavarse frecuentemente las manos, identificar el rastro de los contagiados, aplicar pruebas masivas, mientras que otros, como Estados Unidos, se rehusan a seguir aplicando éstas medidas, por lo que algunos estados, Florida, Texas, California, están padeciendo rebrotes. Estas son lecciones que debemos tomar en cuenta para el retorno a las actividades en México e insistir en que mientras la inexistencia de una vacuna o tratamiento efectivo, es indispensable propiciar la aplicación de pruebas. Debemos evitar mensajes encontrados y reconocer que en el país se cuenta con especialistas en salud pública e instituciones académicas, como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, que pueden apoyar al gobierno federal en la atención de la pandemia,

Crisis de seguridad pública

La pandemia es tan solo uno de los verdugos de los mexicanos, que somos además, víctimas cotidianas de la inseguridad y la violencia en el país. Según cifras oficiales del *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública* en su I*nforme de Incidencia Delictiva* del pasado mes de mayo, señala que los homicidios dolosos van en aumento, concentrándose en los estados de Colima, Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Zacatecas. Siendo marzo el mes con mayor número de incidencia en homicidios dolosos 3,029 y en el periodo de enero a mayo de este año suman un total de 14,631.

La *Estrategia Nacional de Seguridad Pública Federal* está sustentada en erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; garantizar el empleo, la educación y la salud; pleno respeto y promoción de los derechos humanos; regeneración ética de la sociedad y reformular el combate a las drogas; emprender la construcción de la paz; recuperación y dignificación de los *Centros de Rehabilitación Penitenciarios*; crear la *Guardia Nacional;* un nuevo modelo policial y fortalecimiento y creación de las *Unidades de Inteligencia Financiera* (SSPC, 2018).

Sin embargo, los índices delictivos continúan creciendo, la violencia contra las mujeres va en ascenso y parecería que se requieren recursos presupuestales ilimitados para lograr contener esta otra epidemia nacional. Pero ni se cuenta con recursos suficientes, pues la orientación del gasto público está destinado a los programas prioritarios de infraestructura del gobierno -construcción de refinería, *Aeropuerto Internacional* y *Tren Maya-*, ni tampoco con la estructura operativa suficiente para contener lo que podríamos denominar un fenómeno "hechizado", denominación que deriva de la teoría de sistemas, considerando que un problema público determinado debe resolverse de manera transversal, transdisciplinaria, bajo la teoría de la complejidad, alejándose de soluciones aisladas o de mecánicas secuenciales e interpretaciones simplistas: la pobreza obliga a vincularse al crimen organizado. Los problemas hechizados son complejos por naturaleza y por lo tanto es poco probable entenderlos, atenderlos y definirlos de forma definitiva, única. Tampoco existen soluciones óptimas, son altamente impredecibles y se desarrollan en contextos de alta incertidumbre y volatilidad, al igual que una pandemia provocada por el COVID-19 (OCDE, 2017, p.14).

La combinación de la crisis de salud junto con la de seguridad pública parecerían letales e irresolubles. Hasta ahora lo han sido. Se requieren medidas diferentes y aproximaciones distintas para trascender a una estrategia de seguridad pública y protección ciudadana más efectiva. Las estructuras de las administraciones públicas deben reforzarse, profesionalizando a sus servidores públicos y contando con los recursos tanto presupuestales como materiales suficientes para hacer frente a un problema "hechizado".

Crisis económica

Las economías a nivel mundial y a nivel de la región latinoamericana están enfrentando una severa crisis. El *Banco Mundial* señala que la economía mundial se reducirá en un 5.2 por ciento, esperando un repunte de 4.2 por ciento para 2021, que sería más bien estadístico (*World Bank*, 2020).

En México se vive una crisis sanitaria junto con una crisis económica, previa a la pandemia. El COVID-19 solo vino a agudizar y acelerar nuestra situación económica, que

para nosotros representará una caída en la economía de 7.2 por ciento, una pérdida de 12.5 millones de empleos (INEGI, 2020) y una caída del 29 por ciento de las remesas (*World Bank*, 2020).

En estos momentos tenemos pocos datos para saber si la pérdida de empleos será transitoria o permanente, lo que si sabemos es que esto producirá un incremento en la informalidad y por supuesto, en el desempleo. Lo económico ha impactado a la administración pública mexicana a nivel federal, y la encuentra con una disminución de los salarios de los servidores públicos, una propuesta de reducir en 75% el gasto operativo, que afortunadamente en algunos casos se dio marcha atrás, para evitar la *chatarrización* de la misma, o bien, un austericidio; lo cierto es que hay una radicalización de la austeridad y recortes al gasto público que pueden implicar una parálisis, o por lo menos, estrechar los márgenes de maniobra ante la compresión del gasto público, la capacidad de la administración pública se restringe y se astringe, debilitándola significativamente. ¿Qué podemos hacer? Ante una recesión como la que estamos viviendo, con una caída importante del producto interno bruto, es urgente tomar medidas de política económica que protejan al empleo formal para evitar:

Cierre o quiebras masivas de empresas.
Aumento de carteras vencidas.
Mayor número de trabajadores desempleados.
Incertidumbre a la inversión privada.

Ante un panorama crítico, de falta de recursos, creciente pobreza, fragilidad económica de las familias y el deterioro del mercado laboral, la respuesta debe orientarse a recurrir al endeudamiento responsable, racional, a través de las líneas de contingencia de crédito, que ya tenemos contratadas desde hace más de una década y que podemos hacer uso de esos recursos. Aunado a lo anterior, otros países (OCDE, 2020) han propuesto paquetes de recuperación económica que incluyen:

Elevar la carga fiscal, ampliar la recaudación.
Proteger el empleo formal.
Proteger a las empresas y la inversión privada.

Bajo las actuales circunstancias, postergar proyectos de infraestructura del gobierno federal, en el caso mexicano, como la construcción de la *Refinería de Dos Bocas*, el *Aeropuerto Internacional en Santa Lucía* y el *Tren Maya* y darle certeza al empresariado nacional, que lo ha venido planteando a través de sus organismos gremiales en diferentes foros y ante la autoridad presidencial (CCE, 2020), son acciones que contribuirán a una mayor y más rápida recuperación económica a nivel nacional. Las transferencias presupuestales directas del gobierno federal hacia la población en condiciones de vulnerabilidad son importantes pero insuficientes para impulsar el crecimiento económico o como instrumento de política social pues la evidencia histórica (CONEVAL, 2019) -este gobierno no es el primero en hacerlo-, apunta a la necesidad de conjugarla con otros factores para reducir la pobreza en la población beneficiaria.

Desde una perspectiva personal, es urgente la construcción de una agenda de amplia de desarrollo nacional, se fortalezca a las administraciones públicas, en particular a la federal, para que cumplan con su papel y se orienten a confeccionar un Estado de bienestar. Es decir, debemos rediseñar al gobierno con una administración pública eficaz, ágil, expedita que sea el fundamento para el rediseño de un nuevo arreglo institucional, en el que logremos impactar la acción publico- administrativa a través del uso generalizado de las tecnologías de la información. Hemos visto como las diferentes oficinas de gobierno se han volcado al uso de estas tecnologías y a la reorganización del trabajo en línea de manera remota, por lo que podemos contar con pautas para normalizar nuevas y diferentes formas de trabajo burocrático.

Evitar la polarización, alimentar acuerdos y rehuir confrontaciones permitirá avanzar en la recuperación económica y sanitaria. La figura de un pacto, de un gran acuerdo nacional que mitigue la crisis, evite su profundidad y proteja al empleo está presente en la discusión. Todos estamos juntos en esto, queremos y debemos contribuir: trabajadores, empresarios, pequeños y medianos empresarios, organizaciones sociales, científicos, sociales y tecnológicos, académicos, hombres, mujeres, se trata de identificar un punto de encuentro.

Las administraciones públicas deben fortalecerse. Hoy por hoy, pueden jugar un papel determinante, si las decisiones que importan se toman con oportunidad.

Referencias

Alon-Barkat, S. (2020). *Can Government Public Communications Elicit Undue Trust? Exploring the Interaction between Symbols and Substantive Information in Communications. Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 30, Issue 1, January 2020, p. 77–95, consultado el 23 de junio, 2020 en https://doi.org/10.1093/jopart/muz013.

Barzelay, M. (2019) *Public Management as a Design-Oriented Professional Discipline*. Edward Elgar. Open acces. United Kingdom. Consultado en https://www.elgaronline.com/view/9781788119092/9781788119092.xml?rskey=fsUgXG&result=4, el 15 de junio, 2020.

Bocaccio, G. (1353). *Decameron*. Segunda Edición 2017. Lectorum. Buenos Aires.

Botsman, R. (2017). *Who can you trust? How technology brougth us together and why it might drive us apart. Public Affairs*. USA.

Catterberg, G., Moreno, A. (2006). *The individual bases of political trust: Trends in new and established democracies. International Journal of Public Opinion Research* 18 (1):31–48.

Chanley, V. (2002). *Trust in government in the aftermath of 9/11: Determinants and consequences. Political Psychology* 23 (3):469–83.

Chanley, V., Rudolph, T. Rahn,W. (2000). *The origins and consequences of public trust in government: A time series analysis. Public Opinion Quarterly* 64(3):239–57.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2019). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: un enfoque de bienestar económico y derechos sociales*. CONEVAL. México.

Consejo Coordinador Empresarial (CCE), (2020). *Conferencia Nacional para la Recuperación Económica*. CCE. Videoconferencia, documento completo en http://www.cce.org.mx/conferencia-nacional/

Dahl, R. (1971). *Poliarchy: Participation and opposition*. Vol. 54. Yale University Press.

Diario Oficial de la Federación (2020). *"Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia"*. DOF, 23 de marzo, 2020.

Diario Oficial de la Federación (2020). *"Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)"*. DOF, 24 de marzo, 2020.

Edelman (2019). *Trust Barometer Global Report. Edelman Annual Study.*

García Luaces, P. (2017), *La gran epidemia medieval*. Revista *Historia y Vida*. Número 568, España.

García Martínez, B. (2013). *La época colonial hasta 1760 en Nueva Historia Mínima de México.* Colegio de México. México, p. 58-112.

Gerhardt, P. (1986) *Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821*. Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto Nacional Electoral (2015). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México.* Instituto Nacional Electoral y Colegio de México. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017, 2018, 2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. ENCIG. INEGI. México.

---------- (2020). *Primera Encuesta Telefónica Nacional de Ocupación y Empeo* (ETOE). INEGI. México. Consultada en https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/, el 23 de junio, 2020.

Leonhardt, D. (2020). *American Exceptionalism. The Morning, The New York Times.* June 29. Consultado en nytdirect@nytimes.com, el 29 de junio, 2020.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Muñoz Sanz, A. (2012). *La viruela y el sarampión fueron perfectos aliados en el éxito de la Conquista Española.* Entrevista consultada en https://www.agenciasinc.es/Entrevistas/La-viruela-y-el-sarampion-fueron-perfectos-aliados-en-el-exito-de-conquista-espanola-de-America, el 22 de junio, 2020.

OCDE (2017). *Systems approaches to public sector challenges. Working with change.* OCDE Publishing, Paris.

-------- (2020). *Policy responses to Coronavirus (COVID-19). The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. Consultado en http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-COVID-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/, el16 de junio de 2020.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). *Reporte diario de la situación de pandemia COVID19. Dirección Ejecutiva para Emergencias Epidemiológicas*. Responsable de la publicación Mike Ryan.

Putnam, R. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community.* Simon and Schuster. New York, NY.

Robinson, S., Xinsheng, L., Stoutenborough, J. (2013). *Popular trust in the Department of Homeland Security. Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 23, Issue 3, July 2013, p. 713-733, consultado en https://doi.org/10.1093/jopart/mus025, el 15 de junio, 2020.

Secretaría de Salud (2020). *COVID-19 México: resumen de casos confirmados.* Conferencia de Prensa 29 de junio, 2020. Subsecretaría de Promoción y Prevención de la Salud. Consultado en coronavirus.gob.mx, el 30 de junio, 2020.

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2020). *Informe de Incidencia Delictiva. Fuero Común. Centro de Información.* Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Reporte al 31 de mayo, 2020. Consultado en https://drive.google.com/file/d/1FgjeILojyhJto6Ozyoq KTAsu33MNl4sQ/view, el 8 de junio, 2020.

---------- (2018). *Estrategias Nacional de Seguridad Pública*. Gobierno Federal. Consultado en http://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/SP/ESPR.pdf, el 10 de junio, 2020.

World Bank (2020). *Global Economic Prospects.* June 2020. World Bank Group. Consultado en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33748, el 25 de junio.

Zhang, F., Welch, E. Miao, Q. (2018). *Public organization adaptation to extreme events: mediating role of risk perception. Journal of Public Administration Research Theory.* Volume 28, Issue 3, p. 371-387. Consultado en https://doi.org/10.1093/jopart/muy004 el 15 de junio, 2010.

Presupuesto y rendición de cuentas de los derechos humanos y su protección durante la pandemia

Alejandro Romero Gudiño

Introducción

México está comprometido moral y legalmente con la promoción de los derechos humanos. La *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN) validó la jurisdicción de la *Corte interamericana de Derechos Humanos* (CIDH) y el *Congreso de la Unión* aprobó la reforma al artículo 1º. Constitucional reforzando las obligaciones del Estado mexicano para garantizar se respeten los derechos humanos.

Destaca el expediente *Varios 912/2010*, en el que se asientan las discusiones registradas por la SCJN sobre la sentencia dictada por la CIDH sobre el *Caso Radilla Pacheco* vs. *Estados Unidos Mexicanos*, el 23 de noviembre de 2009, de la cual se desprenden las siguientes conclusiones:

- La sentencia dictada por la Corte Interamericana es obligatoria para México; la jurisprudencia de la Corte Interamericana contenida dentro de la sentencia condenatoria, es vinculante para los jueces y la jurisprudencia derivada de sentencias en que México no sea parte, será orientadora; todos los jueces tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad ex oficio;
- El fuero militar no opera frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles por parte de militares;
- El poder judicial deberá impartir capacitación en materia de derechos humanos, sistema interamericano de protección de derechos y desaparición forzada de personas.

Reforma constitucional en materia de derechos humanos

En medio de dicha determinación, se aprobaron importantes reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM); el 10 de junio de 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, una reforma al artículo 1° de la CPEUM, la cual establece:

> "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
>
> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley..."[1]

La reforma constitucional al incorporar como mandato el cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos, sentó las bases para la modificación del marco normativo, institucional y presupuestal del ejercicio de gobierno.[2]

Con respecto a lo anterior, es importante conocer la definición de derechos humanos, los cuales se definen como el "conjunto de facultades prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantías de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado

1 Artículo 1°, CPEUM.

2 Documentos sobre presupuesto público y derechos humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, CNDH, 2018, pág. 28.

individual y colectivamente."[3]. De acuerdo a Jesús Rodríguez, los derechos humanos se clasifican en 3 generaciones:

DERECHOS DE PRIMERA GENERACIÓN. Surgieron en busca de fomentar la libertad y minimizar la intervención de los poderosos en la vida privada de las personas. Se encuentran agrupados en derechos civiles y políticos.	• Derecho a la vida • Derecho a la libertad • Libertad de reunión y asociación pacífica • Derecho a la libertad de expresión • Derecho a la vida privada • Derecho a la libertad de pensamiento y religión • Derecho a contraer matrimonio • Derecho a la seguridad política • Libertad de tener la cantidad de hijos deseados. • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho a no ser esclavizado
DERECHOS DE SEGUNDA GENERACIÓN. Hacen referencia a los derechos sociales, económicos y culturales Buscan garantizar una mejor calidad de vida para las personas, promoviendo la creación de políticas sociales y económicas que permitan que todos puedan vivir en las condiciones adecuadas. Se encuentran agrupados en derechos económicos, sociales y culturales.	• Derecho a la seguridad social • Derecho a participar en el desarrollo de la sociedad • Derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias • Derecho a la remuneración justa • Derecho a una vivienda • Derecho a la educación • Derecho a la salud física y mental • Derecho a la educación
DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN. También son denominados derechos de solidaridad. Se agruparon los que corresponden a grupos de personas o colectividades que comparten intereses comunes.	• Derecho a la paz • Derecho al medio ambiente limpio • Derecho al uso de los avances tecnológicos • Derecho a la autodeterminación • Derecho a la identidad nacional y cultural • Derecho a una independencia política y económica.

3 Rodríguez, Jesús, Diccionario jurídico mexicano, 14ª ed., México, IIJ-UNAM, 2000, pág. 1063.

México es reconocido por establecer, desde la Constitución de 1917, los derechos sociales; educación, salud trabajo, como parte de las garantías individuales. La reforma de 2011 amplió la protección de estos derechos al incluir la adhesión y ratificación a los principales tratados en la materia, y la obligación de las autoridades públicas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Por ello, a nivel de política pública, se han implementado diversos programas que, buscan combatir la discriminación y atender a sectores específicos de población, como el indígena, periodistas, migrantes, personas con discapacidad, niños, niñas, adolescentes, y mujeres (derechos de tercera generación).

El cumplimiento de estos programas, requiere de la asignación de recursos, por parte del Estado, en diferentes grados. Si bien algunos derechos humanos como los sociales se cumplen a través de las dependencias creadas para tal fin. El Estado requiere movilizar recursos, necesarios para cumplir la amplia variedad de derechos humanos.[4]

Presupuesto de Egresos de la Federación

El *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) y el *Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF) son elementos fundamentales para el cumplimiento de las obligaciones del gobierno mexicano Gobierno, por lo cual, se requiere de la adecuada vinculación entre el Plan y los programas de mediano plazo, a través del presupuesto público.

El presupuesto público, es un documento financiero que refleja el plan de acción de un gobierno con una periodicidad anual.[5]

Etapas del Presupuesto de Egresos de la Federación

De acuerdo al artículo 74 de la CPEUM, el proceso de discusión y aprobación del PEF, comienza cuando el Poder Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, envía el Proyecto de PEF a

4 Haciendo realidad los Derechos Humanos a través de los presupuestos gubernamentales, Naciones Unidas, Derechos Humanos, 2017. pág. 20.

5 Díaz, Manuel, El proceso presupuestario en México, Revista Universo Contábil, 2011, vol. 7, núm. 1, enero-marzo, de 2011, pp. 146.

la Cámara de Diputados; el cual se deberá hacer llegar a la Cámara de Diputados, a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente, a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados debe aprobar el PEF el 15 de noviembre de cada año; una vez aprobado, corresponde a los ejecutores del gasto ejercer los recursos asignados conforme al calendario determinado para ello durante el ejercicio fiscal.

Figura 1 Etapas del PEF.
Fuente: Presupuestos públicos con perspectiva de género, Instituto Nacional de las Mujeres, México, http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/presupuestos/pre_t2_pan01_pag01.html.

Clasificación del gasto Público

Con la finalidad de dar un seguimiento más puntual e implementar mecanismos de evaluación que impulsen el ejercicio del gasto público siguiendo los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición se clasifica desde un inicio, con claves que permiten conocer ¿quién los gasta? Y ¿para qué se gastan?, lo cual permite conocer a los responsables directos de ejercer el gasto. Para ello se estableció la clasificación administrativa, la cual se divide en ramos presupuestales, y se desagrega por las *Unidades Responsables* (UR) que los conforman, como se señala a continuación:

> *Ramos Autónomos*: Poder Legislativo, Poder Judicial, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Federal de

Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y Fiscalía General de la República.

Ramos administrativos: Integra los recursos de la Administración Pública Centralizada entre ellos: Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Empresas Productivas del Estado: Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Ramos generales: Conjunto de recursos destinados a cumplir propósitos específicos, cuya previsión y asignación se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aunque no corresponda al gasto directo de las dependencias. El ejercicio de estos recursos en algunos casos está a cargo de ellas y en otros a los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Por ejemplo: Aportaciones a Seguridad Social, Provisiones Salariales y Económicas y, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, entre otros, y,

Entidades paraestatales de control presupuestario directo: IMSS, ISSSTE, y por último el INEGI y Tribunal Federal de Justicia Administrativa.[6]

Con la finalidad de saber ¿Para qué gasta?, el *Consejo Nacional de Armonización Contable* (CONAC) establece la clasificación Funcional y Programática que permite la generación de información financiera homogénea, a través de la clasificación funcional del gasto, la cual a grandes rasgos, consta de tres dígitos que se asignan de acuerdo con tres niveles de desagregación: Finalidad, Función y Subfunción.

Finalidad: Permite identificar la naturaleza de los servicios gubernamentales ya sean propios de: Gobernación, desarrollo social, desarrollo económico y otros, no considerados en los tres primeros.

Función: Permite identificar las acciones que realiza las Unidades Responsables para cumplir con el cometido que les imponen los ordenamientos legales, (se clasifica en 28).

6 Presupuesto de Egresos de la Federación para 2020.

Subfunción: Es el desglose de la función que identifica en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades, (se clasifican en 111 subfunciones).[7]

Por su parte, la *clasificación programática*, hace referencia a los *Programas presupuestarios* (Pp), es decir aquellos que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de objetivos institucionales.

La *Estructura Programática* facilita la vinculación entre las metas de la dependencia o entidad y sus indicadores de desempeño, diferenciando los indicadores y metas de aquellos pertenecientes a sus unidades responsables.

Los indicadores, en este contexto, deben corresponder a un índice, medida, cociente o fórmula, que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año. Expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Además, estos constituyen la base para el funcionamiento del *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED).

En torno a ello, y con el objeto de conocer el comportamiento presupuestal y de resultados de las políticas y programas públicos, orientados a los Derechos Humanos tenemos que estos gastos se clasifican:

Finalidad 1. Gobierno. Comprende las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional, asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público.

Función 1.2. Justicia. Comprende la administración de la procuración e impartición de la justicia, como las acciones de las fases de investigación, acopio de pruebas e indicios, hasta la imposición, ejecución y cumplimiento de resoluciones de

7 Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto. DOF: 27/12/2010

carácter penal, civil, familiar, administrativo, laboral, electoral; del conocimiento y calificación de las infracciones e imposición de sanciones en contra de quienes presuntamente han violado la Ley o disputen un derecho, exijan su reconocimiento o en su caso impongan obligaciones. Así como las acciones orientadas a la persecución oficiosa o a petición de parte ofendida, de las conductas que transgreden las disposiciones legales, las acciones de representación de los intereses sociales en juicios y procedimientos que se realizan ante las instancias de justicia correspondientes. Incluye la administración de los centros de reclusión y readaptación social. Así como los programas, actividades y proyectos relacionados con los derechos humanos, entre otros.

Subfunción 1.2.4. Derechos Humanos. Comprende las actividades relacionadas con la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en los ámbitos estatal, nacional e internacional. Incluye acciones orientadas a la organización del poder público que permita asegurar jurídicamente el pleno goce de los derechos humanos, así como al impulso del respeto y garantía de los mismos.

En este esquema se localizó las dependencias y organismos que registran la *Subfunción 1.2.4,* Derechos Humanos, los cuales son:

Dependencias:

Secretaría de Gobernación (SEGOB);

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA),

Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República), y

Entidades no Sectorizadas. (Ramo 47),

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)

Organismos autónomos:

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI),[8]

8 Nota: El INAI registra sus programas orientados al derecho a la información en la Finalidad; 1. Gobierno, Función, 1.8

Para el análisis, no se consideran aquellos que las instituciones del gobierno federal atienden como son los derechos a la seguridad social a la remuneración justa, a una vivienda, educación, salud, etc., que son registrados en el ramo correspondiente, y en la clasificación *Funcional* y *Programática*, que corresponda.

El presente trabajo, se divide en 4 apartados, en el primer apartado se detallará el PEF de los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018 en los rubros referentes a derechos humanos.

Por su parte, en el segundo apartado, se describe la fiscalización de cuentas públicas, derivado de los resultados de las auditorías realizadas por la *Auditoría Superior de la Federación* (ASF) y los OIC´s respectivos.
En el tercer apartado, se presenta una revisión del control interno y para finalizar, se presentan las conclusiones.

I.Presupuesto de egresos de la federación

En el curso de la última década se han promovido y aprobado dos reformas en materia hacendaria; una en junio de 2007 titulada: R*eforma Hacendaria por los que menos tienen* y otra, en septiembre de 2013, donde el Ejecutivo Federal presentó una *Iniciativa de Reforma Social y Hacendaria*. En ambos casos la justificación de las reformas fue la atención a lo social. Como se puede apreciar, entre una y otra se realizó la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos (2011) siendo el denominador común, el argumento de fortalecer los ingresos públicos para atender lo social.[9]

La reforma hacendaria de 2007, se propuso en condiciones en las que el tema de enfoque a derechos no estaba incorporado en la lógica gubernamental. La reforma de 2013 se presentó en un contexto delimitado por un PND caracterizado por su intento de incorporar el enfoque de derechos en el ejercicio de gobierno, como por un conjunto de reformas que modificaron el quehacer institucional del país. El PND 2013–2018 de manera

Otros servicios generales, Subfunción, 1.8.4 Acceso a la Información Pública Gubernamental.
9 Documentos sobre presupuesto público y derechos humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2018, pág. 35.

explícita propone "hacer de México una sociedad de derechos"; esto es, construir un país en el que "todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución".[10]

La clasificación *Funcional* y *Programática* del gasto permite determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar cada uno de ellos.

Con base en esta clasificación, se localizaron 40 programas del gobierno y entes autónomos que observan como destino el cumplimiento de los derechos humanos, tanto por función, como por programa. Esta clasificación funcional permite conocer los programas presupuestarios orientados a la atención de los Derechos Humanos, y observar las tendencias del gasto público, en estos programas[11]:
Los 40 Programas Presupuestarios detectados son los siguientes:

Figura I.1 Programas Presupuestarios

10 *Idem.*
11 *Idem.*

PP	DENOMINACIÓN	Derechos Humnos con Programa Presupuestario
	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	
E001	Establecer y dirigir la estrategia institucional para proteger y promover los Derechos Humanos y presentar sus resultados	
E002	Atender al público en general en oficinas centrales y foraneas; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos.	Derecho a la Reparación por Violación a los Derechos Humanos
E003	Atender asuntos relacionados con las personas migrantes	Derechos de las Personas Migrantes
E006	Atender asuntos relacionados con victimas del delito y de violaciones a derechos humanos.	Derecho de la Victima u Ofendidos
E007	Atender asuntos relacionados con personas reportadas como desaparecidas, extraviadas, ausentes y fallecidas no identificadas.	Derechos relacionados con la Desaparición de Personas.
E008	Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	
E010	Protección de los Derechos Humanos de Indígenas en Reclusión	Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas
E011	Atender asuntos de las niñas, niños y adolescentes	Derechos de la Niñas, Niños y Adolecentes y Adultos Maypres
E012	Atender asuntos relacionados con Sexualidad, Salud y VIH	Derechos Sexuales y Reproductivos
E013	Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres, y atender Asuntos de la mujer	Derecho a la Igualdad entre Hombres y Mujeres
E014	Promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensores de Derechos Humanos.	Derechos Relativos al Programa de Agravios de Periodistas y Defensores de Derechos
E015	Impartir capacitación en Derechos Humanos y establecer vínculos de colaboración interinstitucional	
E016	Mantener relaciones de colaboración internacional con organismos afines nacionales e internacionales, realizar estudios y administrar el archivo institucional	
E017	Ejecutar el programa de comunicación social	
E018	Coordinar las publicaciones, realizar investigaciones, promover la formación académica y divulgación, así como ofrecer servicios bibliohemerográficos en materia de Derechos Humanos	
E022	Promover y proteger los Derechos Humanos de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y atender asuntos de indígenas en reclusión.	Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas
E023	Realizar visitas de supervisión para cumplir con la integración del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, así como, realizar pronunciamientos en materia de Derechos Humanos con el Sistema Penitenciario.	Derecho a la Seguridad Jurídica para los Procesos en Materia Penal
E024	Atender asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad.	Derecho de las Personas Discapacitadas
E025	Sistema Nacional de Alerta de violación a los Derechos Humanos	Derecho a la Reparación por Violación a los Derechos Humanos
E026	Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.	Varios
E031	Elaborar pronunciamientos tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos tanto en el sistema penitenciario nacional, como en los casos de pena de muerte de connacionales en el extranjero	Derecho a la Vida
E032	Atender asuntos relacionados con los jóvenes, las personas adultas mayores y las familias.	Derechos de la Niñas, Niños y Adolecentes y Adultos Maypres
E033	Promover el respeto de los Derechos Humanos de víctimas y posibles víctimas de la trata de personas.	Derechos relacionados al Programa contra Trata de Personas
E034	Atender asuntos relacionados a acciones Jurídicas y de Inconstitucionalidad.	
E035	Promover, observar y divulgar la protección, respeto y remedio de los Derechos Humanos de las personas o grupos de personas con mayores riesgos de vulnerabilidad ante los abusos de las empresas, públicas y privadas.	Derecho al Trabajo
	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	
E001	Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales	Derecho de Acceso a la Información
E002	Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales	Derecho a la Protección de Datos Personales
E003	Coordinar el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales	Derecho a la Protección de Datos Personales
E004	Desempeño organizacional y modelo institucional orientado a resultados con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género	

Fuente: Elaboración propia con base al Estado Analítico del Ejercicio del PEF, 2016. 2017 y 2018 *Vs* Documentos sobre presupuesto y Derechos Humanos CNDH.

Como se puede observar en la figura I.1, no todas las asignaciones de presupuesto a los programas presupuestarios seleccionados, están vinculadas para cumplir un derecho en particular.

PP	DENOMINACIÓN	Derechos Humnos con Programa Presupuestario
	Gobernación	
E015	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	
P022	Programa de Derechos Humanos	
P024	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	Derecho a la Igualdad y Prohibición de Discriminación
	Defensa Nacional	
A017	Derechos humanos	
A900	Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	Derecho a la Igualdad entre Hombres y Mujeres
K014	Otros proyectos de infraestructura social	
	Procuraduría General de la República (Ahora Fiscalía General de la República)	
E009	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	Derecho de la Víctima u Ofendidos
	Entidades no Sectorizadas	
E033	Atención a Víctimas	Derecho de la Víctima u Ofendidos
P010	Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	Derecho a la Igualdad entre Hombres y Mujeres
S010	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	
U011	Programa de Derechos Indígenas	Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas

Fuente: Elaboración propia con base al Estado Analítico del Ejercicio del PEF, 2016. 2017 y 2018 *Vs* Documentos sobre presupuesto y Derechos Humanos CNDH.

Del análisis a los programas presupuestarios, se observa que 32 son de prestación de servicios (E) y uno está sujeto a reglas de operación S010 *Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, a cargo de INMUJERES. Uno corresponde a Subsidios U011 *Programa de Derechos Indígenas*. Tres programas están orientados a la *Planeación*, seguimiento y evaluación de las *Políticas Públicas en materia de Derechos Humanos* (P); dos se concentran en la SEGOB; *Programa de Derechos Humanos* y *Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación*, el tercero corresponde al INMUJERES, *Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres*.

Figura I.2 Clasificación de los Programas Presupuestarios

Indicador	Modalidad de Programa Presupuestario	Total de Programas Presupuestrios	Derechos Humnos Vinculados
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	2	1
E	Prestación de Servicios Públicos	32	23
K	Proyectos de Inversión	1	
P	Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Politcas Públicas	3	2
S	Sujeto a Reglas de Operación	1	1
U	Otros Subsidios	1	
		40	27

Fuente: Elaboración propia con base al Estado Analítico del Ejercicio del PEF, 2016. 2017 y 2018 *Vs* Documentos sobre presupuesto y Derechos Humanos CNDH.

Cabe señalar que hay Derechos Humanos que son atendidos por varios programas, como se observa en la siguiente tabla:

Figura I.3 Vinculación de Derechos Humanos con Pp.

Derecho	Programas Presupuestarios
Derecho a la Igualdad entre Hombres y Mujeres	E013, A900, P010.
Derecho a la Protección de Datos Personales	E002, E003
Derecho a la Reparación por Violación a los Derechos Humanos	E002, E025
Derecho de la Victima u Ofendidos	E006, E009, E033
Derechos de la Niñas, Niños y Adolescentes y Adultos Mayores	E011, E032
Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas	E010, E022, U011

Fuente: Elaboración propia con base al Estado Analítico del Ejercicio del PEF, 2016. 2017 y 2018 *Vs* Documentos sobre presupuesto y Derechos Humanos CNDH.

El presupuesto ejercido por las dependencias de *Gobernación*, *Defensa Nacional, Procuraduría General de la República*; las Entidades no Sectorizadas. INMUJERES e INPI, así como, los organismos autónomos; CNDH e INAI, en el periodo 2016-2018, fue de 560,061 mdp, de los cuales el 2% fue destinado a los 40 programas clasificados en el subprograma 04 *Derechos Humanos*.

Figura I.4 Presupuesto ejercido por las dependencias y entidades con programas a derechos humanos

Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Analítico del Ejercicio del PEF 2016. 2017 y 2018

Esta situación se debe a que se consideran los *Ramos completos de Gobernación, Defensa* y *Procuraduría General de la República*, que en promedio destinan el 1% de su presupuesto a los *Programas Presupuestarios* a su cargo en materia de Derechos Humanos, mientras que los ramos autónomos ejecutan el 80% de sus presupuestos a estos programas; las *Entidades no Sectorizadas* (*Ramo 47*), asignan el 15% del presupuesto a la materia de derechos humanos.

Figura I.5 Distribución del presupuesto por entidad ejecutora.

	RECURSOS EJERCIDOS 2016			RECURSOS EJERCIDOS 2017			RECUROS EJERCIDOS 2018		
	Ejercido	Ejercido en DH	%	Ejercido	Ejercido en DH	%	Ejercido	Ejercido en DH	%
CNDH	1,517,668,473	1,220,283,469	80%	1,655,115,492	1,333,413,103	81%	1,940,139,098	1,555,079,701	80%
INAI	925,903,266	762,951,122	82%	896,931,201	732,646,926	82%	1,041,623,751	825,586,744	79%
Gobernación	83,232,468,118	563,670,946	1%	75,452,324,515	485,250,002	1%	85,080,259,618	774,073,310	1%
Defensa Nacional	74,360,591,890	128,160,837	0%	74,419,291,944	152,546,425	0%	80,936,156,681	116,635,336	0%
PGR	16,607,899,227	230,316,295	1%	16,027,549,931	221,715,540	1%	16,838,167,738	223,273,564	1%
Entidades no Sectorizadas	11,944,523,411	1,896,378,756	16%	8,742,432,496	1,278,837,043	15%	8,441,970,933	1,302,302,224	15%
	188,589,054,385	4,801,761,425	3%	177,193,645,578	4,204,409,039	2%	194,278,317,819	4,796,950,880	2%

Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Analítico del Ejercicio del PEF 2016. 2017 y 2018

Respecto al presupuesto asignado a los 40 programas clasificados en el subprograma 04 Derechos Humanos, presentó un aumento del 12%, respecto al año base del presente estudio, sin embargo, sólo se ejerció el 90% de lo presupuestado.

Figura I.6 Comportamiento del Presupuesto Asignado a los PP DH vs. Ejercido

Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Analítico del Ejercicio del PEF 2016. 2017 y 2018.

La entidad que ejerció más recursos a programas de Derechos Humanos, fueron los Organismo no Sectorizados INMUJERES e INPI, que conjuntamente erogaron el 32% de lo ejercido en el periodo, seguido por la CNDH con el 30%.

Figura I.7 programa presupuestario Concentrado de recursos ejercidos en DH por Entidad responsable.

Ejercido en el Periodo 2016-2018		
Entidades no Sectorizadas	4,477,518,023	32%
CNDH	4,108,776,273	30%
INAI	2,321,184,792	17%
Gobernación	1,822,994,257	13%
PGR	675,305,399	5%
Defensa Nacional	397,342,599	3%
	13,803,121,344	***100%***

Fuente: Elaboración Propia.

En 7 programas se concentró el 62% (8,558 mdp) de los recursos; 3 de Entidades no Sectorizadas; con uno la CNDH, INAI, Gobernación y la PGR, el restante 38% se distribuye en los 33 programas restantes con participaciones en el gasto de 1% al 5%.

Figura I.8 Programas Presupuestarios con mayor presupuesto.

Dependencia /Entidad		Derechos Humanos con Programa Presupuestario	Ejercido 2016	% del total	Ejercido 2017	% del total	Ejercido 2018	% del total
Comisión Nacional de los Derechos Humanos								
E002	Atender al público en general en oficinas centrales y foraneas; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos.	Derecho a la Reparación por Violación a los Derechos Humanos	569,012,063	12%	654,440,283	16%	813,213,417	17%
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales								
E001	Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales	Derecho de Acceso a la Información	302,363,091	6%	372,697,336	9%	405,834,487	8%
Gobernación								
P022	Programa de Derechos Humanos		315,786,125	7%	159,305,924	4%	422,017,856	9%
Procuraduría General de la República								
E009	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	Derecho de la Víctima u Ofendidos	230,316,295	5%	221,715,540	5%	223,273,564	5%
Entidades no Sectorizadas								
E033	Atención a Víctimas	Derecho de la Víctima u Ofendidos	809,768,286	17%	297,191,680	7%	376,548,655	8%
P010	Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	Derecho a la Igualdad entre Hombres y Mujeres	585,797,349	12%	407,070,576	10%	395,392,952	8%
S010	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género		308,125,402	6%	367,193,454	9%	327,230,589	7%
		Presupuesto Ejercido en DH	4,801,761,425	65%	4,204,409,039	59%	4,796,950,880	62%
			13,803,121,344					

Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Analítico del Ejercicio del pef 2016. 2017 y 2018

Por otra parte, el comportamiento del presupuesto por programa, se observa que en 12 programas, hubo variaciones superiores al 10%, entre su asignación y su ejercicio, como se muestra en la figura I.9.

El programa E008 *Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, en el ejercicio 2016 se aprobaron recursos por 22 mdp, de los cuales se ejerció .5 mdp de más; sin embargo, fueron autorizados para el ejercicio 2017, 40 mdp, y sólo se ejerció el 50% (20 mdp), misma situación para el ejercicio 2018, con una asignación de 42 mdp y un ejercicio de 29 mdp el 69% de lo programado.

El programa E002 *Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales* del INAI, presenta variaciones

menores, del 23% (42.5 mdp.) en lo ejercido y 15% (31 mdp) en los años 2017 y 2018 respecto a lo autorizado.

El caso del presupuesto asignado al subprograma 04 *Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa*, presenta un ejercicio superior en un 65% en promedio respecto a lo asignado (81 mdp. en promedio se asignó anualmente). Esto debido a que en los tres ejercicios incorpora el programa K014 *Otros proyectos de infraestructura social*, que no es contemplado en la aprobación del presupuesto, y representa el 58% del presupuesto de su subprograma, (aumentó en promedio 51 mdp.; en 2016 aumentó 45 mdp., en 2017, aumentó 74 mdp, y en 2018 hubo un aumento de 34 mdp.).

En el programa U010 *Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, presenta una asignación inicial de 300 mdp., sólo ejerce 200 mdp.

Figura I.9 Programas Presupuestarios con variaciones mayores al 10%, entre el presupuesto asignado y el ejercido.

PP	2016		2017		2018	
	APROBADO	EJERCIDO	APROBADO	EJERCIDO	APROBADO	EJERCIDO
E001	21,706,832	19,035,636	21,476,166	17,876,560	19,513,333	19,071,183
E007	26,157,412	22,025,383	28,504,337	29,499,320	33,100,977	31,794,483
E008	22,101,299	22,520,061	40,221,283	20,159,885	41,950,847	29,035,777
E011	8,638,924	8,843,378	11,336,070	8,217,702	13,693,280	10,963,343
E012	6,708,983	5,650,706	7,004,652	6,305,946	8,689,202	6,680,897
E014	20,659,261	26,405,659	16,840,946	18,166,898	20,509,915	18,571,162
E023	8,424,033	10,157,460	18,095,183	18,939,182	22,179,021	24,525,266
E026	22,563,232	7,407,895	10,799,185	10,467,398	14,080,119	17,127,240
E002	213,087,358	197,547,174	185,189,071	142,665,097	207,202,010	176,355,024
E015	204,370,290	102,125,443	171,836,378	154,122,428	256,257,347	195,843,723
Defensa	83,129,538	128,160,837	77,924,688	152,546,425	81,917,389	116,635,336
U011	290,575,320	192,687,719	288,678,188	207,381,334	303,847,878	203,130,028

Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Analítico del Ejercicio del PEF 2016. 2017 y 2018.

Cabe señalar, que el PND 2013-2018, se elaboró, ya con la Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos (2011), y que su argumento fue el de fortalecer los ingresos públicos para atender lo social. Por lo que, se esperaría encontrar en el gasto

programable una tendencia en la asignación de los recursos financieros para la atención de los programas presupuestarios destinados a derechos humanos, sin embargo, sólo se encontraron 40 programas clasificados en la subfunción derechos humanos en las dependencias de; Gobernación, Defensa Nacional, Procuraduría General de la República; las Entidades no Sectorizadas. INMUJERES e INPI, así como, los organismos autónomos; CNDH e INAI, las cuales, en el periodo 2016-2018, ejercieron la cantidad de 13,830 mdp que representa el 2.5% de los 560,061 mdp, que ejercieron éstas entidades públicas.

De este monto, 7 programas consumieron el 65 % para atender la reparación a víctimas por violación a derechos humanos, acceso a la información e igualdad entre hombres y mujeres.

Fiscalización

Sobre la fiscalización efectuada a Gobernación, Defensa Nacional, Procuraduría General de la República, las Entidades no Sectorizadas. INMUJERES e INPI, así como, los organismos autónomos, CNDH e INAI, se realizó un análisis de las auditorias de los ejercicios 2017, 2018 y 2019, las cuales revisaron los ejercicios fiscales de 2016, 2017 y 2018 respectivamente.

La información se obtuvo de la *Plataforma Nacional de Transparencia*[12], relativa a las auditorías realizadas por los *Órganos Internos de Control* (OIC) de los 6 organismos gubernamentales, y las realizadas por la *Auditoría Superior de la Federación* (ASF)[13], a los programas presupuestarios correspondientes a derechos humanos.

Para los ejercicios fiscales 2017, 2018 y 2019 se realizaron en total 434 auditorías por parte de los OIC´s en las entidades seleccionadas; asimismo se llevaron a cabo 14 auditorías por parte de la ASF, dando un total de 448. A continuación, se muestran las auditorías realizadas por cada ejercicio fiscal, de ambos órganos fiscalizadores.

12 Plataforma Nacional de Transparencia, https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio

13 Se consultó la página web de la ASF.

Figura II.1 Concentrado de auditorías realizadas a las Entidades Responsables de los 40 PP en materia de Derechos Humanos.

ORGANISMOS GUBERNAMENTALES	AÑOS	TOTAL DE AUDITORIAS OIC	TOTAL DE AUDITORIAS ASF	TOTAL AUDITORIAS
CNDH	2019	52	0	**52**
CNDH	2018	48	3	**51**
CNDH	2017	45	2	**47**
INAI	2019	20	0	**20**
INAI	2018	28	0	**28**
INAI	2017	10	0	**10**
SEGOB	2019	5	1	**6**
SEGOB	2018	4	1	**5**
SEGOB	2017	4	1	**5**
DEFENSA NACIONAL	2019		0	**0**
DEFENSA NACIONAL	2018		0	**0**
DEFENSA NACIONAL	2017		0	**0**
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	2019	49		**49**
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	2018			**0**
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	2017	5	1	**6**
ENTIDADES NO SECTORIZADAS				
INMUJERES	2019	1		**1**
INMUJERES	2018	4	2	**6**
INMUJERES	2017	7		**7**
INPI	2019			**0**
INPI	2018	80		**80**
INPI	2017	72	1	**73**
COMISION EJECUTIVA DE ATENCION A VICTIMAS	2019		2	**2**
TOTAL		**434**	**14**	**448**

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Plataforma Nacional de Transparencia y Pagina web de la Auditoría Superior de la Federación.

Es importante señalar que la Plataforma Nacional de Transparencia no contiene toda la información de las auditorías, por lo cual se seleccionaron únicamente 48 auditorías de las 448 que representan el 11 % del total, y que presentan información relacionada con los 40 programas presupuestales correspondientes a derechos humanos.

Las 48 auditorías, se distribuyen en 38 realizadas por el OIC en la CNDH y 4 por parte de la ASF, que impactaron a 7 programas presupuestarios; INMUJERES se auditó una vez por el OIC y 2 veces por la ASF a su programa P010; en la Procuraduría el programa dirigido a los derechos humanos fue auditado tanto por su OIC y ASF, una vez respectivamente en el periodo; en la Secretaría de Gobernación que tiene tres programas orientados a los derechos humanos fue auditado una vez por su OIC en el programa P0[22].

Figura II.2 Total de Auditorías analizadas.

ORGANISMOS GUBERNAMENTALES		OIC TOTAL DE AUDITORIA	ASF TOTAL DE AUDITORIA
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH	38	4
Secretaria de Gobernación	SEGOB	1	0
Instituto Nacional de las Mujeres	INMUJERES	1	2
Instituto Nacional de Transparencia	INAI	0	0
Procuraduría General de la Republica	PGR	1	1
Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	INPI	0	0
TOTAL DE AUDITORIAS		**41**	**7**
TOTAL AUDITORIAS DE LA ASF Y OIC A PROGRAMAS PRESUPUESTALES VINCULADOS A DERECHOS HUMANOS		**48**	

Fuente: Elaboración Propia

Comisión nacional de los derechos humanos

1. Programa Presupuestario E002: *Atender al público en general en oficinas centrales, así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos.*

Este programa representa el 50% del presupuesto asignado a la CNDH y el 15% del total ejercido en los 40 programas. A dicho programa en el periodo se le practicaron 3 auditorías por parte de su *Órgano Fiscalizador*, sin dejar observaciones.

2. Programa presupuestario E003: *Atender asuntos relacionados con las personas migrantes.*

Este programa representó el 9% del presupuesto ejercido en el periodo por la CNDH, y el 2.5 del total de recursos destinados a los 40 programas de Derechos Humanos.

En el periodo revisado se realizaron 5 actos de fiscalización, los hallazgos fueron los siguientes:

> La ASF determinó que las acciones de la CNDH para prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos de los migrantes por parte de las autoridades transgresoras, no se dieron con la capacitación adecuada a los servidores públicos y la identificación de la necesidad de modificar las variables del indicador "Porcentaje de atenciones personales, documentales y telefónicas proporcionadas al público en general por las oficinas foráneas con relación a las programadas" para que reflejen el desempeño de las Oficinas Foráneas de la CNDH en la atención a migrantes.
>
> El OIC determinó diferencias en cifras reportadas en los indicadores de resultados de la MIR y su documentación soporte; criterios inadecuados para el llenado de formatos; y actualización y formalización del marco jurídico, así como la validación de los objetivos y funciones de las áreas que integran la *Quinta Visitaduría General*.

3. Programa presupuestario E008: *Atender asuntos relacionados con la operación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, inhumanos o Degradantes.*

Este programa presentó variación del 50% en 2017, entre el Presupuesto Aprobado de 40 mdp y el ejercido 20 mdp. En 2018 la diferencia fue del 31% al tener un presupuesto de 42 mdp y erogar 29 mdp. Este programa representaba el 2% del presupuesto para Derechos Humanos de la CNDH.
Los hallazgos de las 4 auditorías realizadas por su OIC, fueron los siguientes: actualización de manual de Procedimientos; falta de homologación de criterios para la contabilización de las cifras, desfase en el reintegro de los recursos no devengados en las comisiones oficiales, así como de la presentación de la comprobación de los recursos, ante la Dirección General de Finanzas.

4. Programa presupuestario E013: *Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres, y atender Asuntos de la mujer.*

Del presupuesto aprobado a la CNDH, se asignó el 2%, 31 mdp., al programa.

En relación a los actos de fiscalización, los hallazgos fueron los siguientes: No se acreditó la aplicación de la administración por resultados al no definir objetivos, metas e indicadores para el programa, así mismo, no se establecieron estos para el *Programa de Capacitación de 2016*, ni para, el *Programa Anual de Distribución de Material*. Se observó que el *Sistema de Información para la Observancia de la Política Nacional* en *Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres* (SISObservancia), es deficiente.

5. Programa Presupuestario E022: *Promover, difundir y proteger los Derechos Humanos de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y atender asuntos de indígenas en reclusión.*

Este programa representa el 1% del Presupuesto ejercido por la CNDH durante el periodo

Como resultado de los actos de fiscalización se tiene lo siguiente: Inadecuado llenado de formatos e inobservancia de las políticas de operación establecidas en el *Manual de Procedimientos*; inadecuada integración de las cifras que se reportan en los indicadores de propósito y componente.

6. Programa presupuestario E023; *Realizar visitas de supervisión para cumplir con la integración del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, así como, realizar pronunciamientos en materia de Derechos Humanos con el Sistema Penitenciario.*

Del presupuesto ejercido por la CNDH, se asignó el 1% al programa E023.

En cuanto a la fiscalización del programa los resultados fueron los siguientes: falta de un sistema único que le permita obtener información para la formulación del diagnóstico de necesidades de capacitación; y de un programa para la distribución de los trípticos de los derechos de las personas privadas de su libertad, así mismo, criterios para determinar la cobertura, por centro penitenciario, de la población a la que van dirigidos los trípticos y falta de uniformidad de criterios para la contabilización de las cifras reportadas, por último, actualización del manual de procedimientos.

7. Programa presupuestario E026: *Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.*

Del presupuesto ejercido por la CNDH, se asignó el 1% al programa E026.

En cuanto a la fiscalización al programa E026, en el periodo analizado, se realizaron 5 auditorías por parte del OIC en la CNDH.

Los hallazgos fueron los siguientes: Inconsistencias en el diseño de la *Matriz de Indicadores para Resultados*; carencia de *Manual de Procedimientos* y *Actualización del*

Manual de Organización en las actividades de Promoción y Difusión de la Sexta Visitaduría General; incongruencias en los sistemas de control, registro y seguimiento de las metas programadas y resultados alcanzados; omisión en el establecimiento de criterios específicos para la planeación y programación en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); falta de criterios específicos de planeación para la distribución de materiales de promoción de los (DESCA), así como para la determinación de vinculaciones que deberían realizarse.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
8. Programa presupuestario P010 *Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres*.

Del presupuesto ejercido en Derechos Humanos por las entidades no sectorizadas el 31% de su presupuesto se asignó a este programa.

En cuanto a la fiscalización, se realizaron una auditoría por parte de la ASF y otra del OIC.

Los hallazgos fueron los siguientes: Implementar un mecanismo de control que asegure el Seguimiento de los acuerdos del *Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombre*s; así como, los mecanismos necesarios, a efecto de que el instituto genere información de calidad respecto del monitoreo realizado en materia penal, civil y familiar.

Secretaria de Gobernación (SEGOB)
9. Programa presupuestario P022: *Programa de Derechos Humanos*.

En cuanto a su fiscalización, en el periodo analizado, se realizó una auditoría por parte del OIC, el resultado fue el siguiente: Pago indebido de actualizaciones y recargos al IMSS-INFONAVIT por diferencias de cálculo del salario base de cotización.

Es poca la información con la que se cuenta ya que no se incorporan los resultados de las auditorías realizadas por los órganos fiscalizadores adscritos a las dependencias y

entidades en la Plataforma Nacional de Transparencia, de las que existe se relaciona a la fiscalización de las tareas adjetivas, compras, finanzas, recursos humanos, muebles e inmuebles, pero pocas con resultados orientadas a los programas presupuestarios que se tienen registrados, solo el 11%.

Control Interno

El PND es el eje rector de las políticas públicas en nuestro país, las cuales buscan generar condiciones de bienestar social.

Será responsabilidad de las instituciones públicas y su personal, ejecutar una adecuada programación, seguimiento y control de los recursos que impulsen el cumplimiento del mandato, la misión, visión y sus objetivos del quehacer gubernamental.

En este sentido, la implementación de un *Sistema de Control Interno* efectivo representa una herramienta fundamental que aporta elementos que, promueven la consecución de los objetivos institucionales; minimizan los riesgos; reducen la probabilidad de ocurrencia de actos de corrupción y fraudes, y consideran la integración de las tecnologías de información a los procesos institucionales; asimismo respaldan la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, y consolidan los procesos de rendición de cuentas y de transparencia gubernamentales.

El control interno conforma un sistema integral y continuo aplicable al entorno operativo de una institución que, llevado a cabo por su personal, provee a la institución, una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción. Puede ser clasificado en las siguientes categorías que están relacionadas entre sí:

Operación: Se refiere a la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones.

Información: Consiste en la confiabilidad de los informes internos y externos.

Cumplimiento Se relaciona con el apego a las disposiciones jurídicas y normativas.[14]

14 Marco Integrado de Control Interno, Auditoría Especial de Tecnologías de Información, comunicaciones y control, ASF. 2014, https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_ de_Cont_Int_leyen.pdf

Marco integrado de control interno

La ASF y la SFP realizan actos de fiscalización conforme a lo establecido por el S*istema Nacional de Fiscalización* (SNF), que tiene por objetivo establecer un sistema de control interno, para que sea aplicable a los entes públicos y asegurar su evaluación por las instancias fiscalizadoras.

Cabe señalar, que en la quinta reunión plenaria del SNF celebrada en 2014, se publicó el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MICI), basado en el Marco COSO 201315, como un modelo general de control interno, para ser adoptado y adaptado por las instituciones públicas en su respectivo ámbito.[16]

El MICI, busca el establecimiento de un Sistema de Control Interno efectivo que promueva la consecución de las metas y objetivos, a través de las cinco normas de control:

Figura III.1 Normas de Control.

Norma de control	Descripción
Ambiente de Control	Es la base del control interno. Proporciona disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.
Administración de Riesgos.	Es el proceso que evalúa los riesgos a los que se enfrenta la institución en la procuración del cumplimiento de sus objetivos.
Actividades de Control.	Son aquellas acciones establecidas, a través de políticas y procedimientos, por los responsables de las unidades administrativas para alcanzar los objetivos institucionales.
Información y Comunicación	Es la información de calidad que la Administración y los demás servidores públicos generan, obtienen, utilizan y comunican para respaldar el sistema de control interno y dar cumplimiento a su mandato legal.
Supervisión.	Son las actividades de vigilancia y evaluación periódicas a su eficacia, eficiencia y economía establecidas por el Titular, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno.

Elaboración: propia.

15 El Committee of sponsoring organizations –COSO– es un documento que contiene las principales directivas para la implementación, gestión y control de un sistema de control interno.

16 ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, DOF. 3-11-2016.

Las observaciones determinadas por las instancias fiscalizadoras a los programas presupuestarios relacionados con la atención a los derechos humanos, buscan mejorar el control interno de éstos.

En la primera norma, ambiente de control, se encontraron deficiencias en la alineación de los objetivos y metas institucionales y el manual de organización y procedimientos, así como la falta de actualización de las políticas, criterios y lineamientos que en cada ámbito de competencia y nivel jerárquico operan.

En la Administración de Riesgos, los resultados concluyen la falta actividades que atiendan y mitiguen los riesgos identificados, que afectan el logro de metas y objetivos.

Se desprende también que se operar con deficiencias en la medición de los avances y resultados en el cumplimiento de los objetivos y metas, sin contar con estándares de calidad en la ejecución de los procesos, así como la falta de seguimiento a las recomendaciones y acuerdos de relacionados con cada proceso, en la norma tres, actividades de control.

Sobre la *Información y Comunicación*, se observan deficiencias en la generación de la información, de la operación de los procesos, y sobre el estado de la situación contable y programático-presupuestal del proceso.

De lo anterior y sobre el universo revisado, se aprecia que existe una deficiencia en la supervisión para determinar las acciones correctivas y preventivas necesarias en cada programa.

Figura III.2 Resultados de las auditorías conforme al Marco Integrado de Control.

Norma de Control	Incidencia Relevantes	Elementos de Control
Ambiente de Control	Sin validar el marco jurídico, así como los objetivos y funciones de las áreas que integran la Quinta Visitaduría General, así como de las actividades de Promoción y Difusión de la Sexta Visitaduría General. No se establecen objetivos, metas e indicadores para los programas Sin actualizar los manuales de Procedimientos y Organización. Falta de uniformidad en la aplicación de criterios para contabilizar las cifras en los indicadores, y para determinar la cobertura de la población a la que va dirigido el programa. Inobservancia de las políticas de operación establecidas en el Procedimiento.	Alinear los objetivos y metas institucionales el manual de organización y de procedimientos Establecer de manera permanente un mecanismo para evaluar y actualizar las políticas, criterios y lineamientos que en cada ámbito de competencia y nivel jerárquico operan.
Administración de Riesgos	No se dio la capacitación adecuada a los servidores públicos para evitar la recurrencia de violaciones a los derechos humanos de los migrantes por parte de las autoridades transgresoras.	Se debe establecer las actividades que atiendan y mitiguen los riesgos identificados, que pueden afectar el logro de metas y objetivos institucionales.
Actividades de Control	Desfase en el reintegro de los recursos no devengados en las comisiones oficiales, así como de la presentación de la comprobación de los recursos erogados. Operación deficiente del Sistema de Información para la Observancia de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (SISObservancia). Falta de un sistema único que permita obtener información para la formulación del diagnóstico de necesidades de capacitación. Variables de los indicadores de la MIR, inconsistentes. Sin seguimiento los acuerdos del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.	Operar instrumentos que midan avance, resultados y analice las variaciones en el cumplimiento de los objetivos y metas Institucionales. Establecer estándares de calidad en la ejecución de los procesos. Establecer mecanismos de supervisión para que las recomendaciones y acuerdos de relacionados con cada proceso, se atiendan en tiempo y forma.
Norma de Control	**Incidencia Relevantes**	**Elementos de Control**
Información y Comunicación	Inadecuada integración de las cifras que se reportan en los indicadores de propósito y componente y resultados de la MIR No se genera información confiable respecto del monitoreo realizado en materia penal, civil y familiar. Pago indebido de actualizaciones y recargos al IMSS-INFONAVIT por diferencias de cálculo del salario base de cotización.	Establecer en cada proceso un mecanismo para generar información relevante y de calidad (accesible, correcta, actualizada, suficiente, oportuna, válida y verificable). Generar de manera oportuna, suficiente y confiable, información sobre el estado de la situación contable y programático-presupuestal del proceso.
Supervisión y Mejora Continua	Incongruencias en los sistemas de control, registro y seguimiento de las metas programadas y resultados alcanzados. Omisión en el establecimiento de criterios específicos para la planeación y programación en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).	Que se establezca la supervisión permanente a los cinco componentes de control interno para determinar las acciones correctivas y preventivas que contribuyen a la eficiencia y eficacia de las operaciones.

Fuente: Elaboración Propia con base a los Resultado de las Auditorias analizadas.

En conclusión, se cuenta con muy poca información sobre los resultados de las auditorías practicadas a los programas presupuestarios, pero de lo obtenido se percibe que éstos, buscan atender los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, los asuntos de la mujer, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como, los derechos de las personas recluidas en el sistema penitenciario y de pueblos y comunidades indígenas.

Los programas presupuestarios funcionan de manera aislada, sin considerar otros programas dirigidos al mismo objeto, ni los resultados de programas paralelos en materia de derechos humanos.

Los modelos de capacitación no han tomado en cuenta las percepciones, requerimientos y capacidades instaladas de los servidores públicos internos, así como, de las áreas responsables de atender algún derecho humano.

Asimismo, se concluye, que no existe una difusión pertinente de los programas para la atención de algún derecho humano, por lo que, la población objeto no sabe que puede recurrir a estos.

No establecen mecanismos de monitoreo formal y evaluación integral, de los programas, lo que produce no contar con información de los impactos que generan los programas en materia de derechos humanos, que permitan valorar su eficacia.

Los derechos humanos protegidos en México durante la pandemia de COVID-19

A lo largo de este trabajo, se abordaron las reformas realizadas a la CPEUM, en materia de derechos humanos, de las cuales resalta la reforma al artículo 1, el cual contempla la protección a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; asimismo la reforma establece que: "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad."

El contexto mundial actual exige implementar diversas acciones extraordinarias debido a la Pandemia de SARS-COV2 (también denominado COVID-19), el cual apareció en la ciudad de Wuhan, China, a finales de 2019. En México, se presentaron los primeros casos confirmados, a partir del 27 de febrero de 2020. El primer fallecimiento por esta enfermedad en el país ocurrió el 18 de marzo de 2020.

Tomando en cuenta el contexto actual de la pandemia, el Estado mexicano ha puesto en marcha diversas acciones para proteger los derechos humanos, de los y las mexicanas, como son los siguientes[17]:

> El 23 de marzo de 2020, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el Acuerdo por el que el *Consejo de Salubridad General en México* reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria.
>
> El 24 de marzo se decretó la *fase 2* que comprende primordialmente la suspensión de ciertas actividades económicas, la restricción de congregaciones masivas y la recomendación de resguardo domiciliario a la población en general.
>
> El 31 de marzo de 2020, la Secretaría de Salud publicó en el DOF, el *Acuerdo* por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, ordenando en su *artículo Primero, fracción I*, la suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad.
>
> El 21 de abril, se declaró la fase 3, lo cual dio lugar a la ejecución de acciones adicionales para la prevención y control de la epidemia, por lo cual se publicó el Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, en el que derivado del análisis técnico realizado por el *Grupo Científico Asesor* para responder a la emergencia por la epidemia de enfermedad generada

17 Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se señalan días inhábiles para efectos de la realización de trámites administrativos a cargo del Consejo de Salubridad General, publicado el 21 de abril de 2020. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592713&fecha=30/04/2020

por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, se determinó necesario mantener y extender la Jornada Nacional de Sana Distancia, por lo que se amplió el periodo de suspensión de actividades hasta el 30 de mayo de 2020.

Asimismo, la SEGOB, estableció para las autoridades federales, estatales y municipales una *Guía de medidas* para que se apliquen con un enfoque de derechos humanos, destacando que todas las autoridades de todos los niveles de gobierno tienen el deber de garantizar las condiciones para proteger la salud pública. Las medidas recomendadas son las siguientes:

Garantizar el acceso universal a la atención médica a todas las personas sin importar si tienen seguro médico o recursos económicos. Proteger los derechos sociales y velar por disminuir sus efectos adversos, por lo que se deberán proteger los derechos laborales, el salario y la estabilidad y permanencia en el empleo; garantizar el derecho a la alimentación implementando medidas para mantener la producción y el abasto de alimentos.

Las acciones públicas deben atender los impactos diferenciados de la pandemia en los diversos grupos, como son:

- Personas con factores de riesgo, como las personas de 60 años o más, mujeres embarazadas, personas con obesidad, que viven con VIH o tienen una enfermedad crónica como hipertensión, diabetes, cáncer, enfermedad cardiaca o pulmonar crónica, o en estado de inmunosupresión crónica debido a alguna enfermedad.
- Personas excluidas e históricamente discriminadas: Personas en situación de pobreza y desplazadas; personas privadas de su libertad, en situación de calle, con discapacidad y de la diversidad sexual; trabajadoras sexuales, personas indígenas y trabajadoras del hogar.

Poblaciones protegidas: Personas refugiadas y solicitantes de asilo, personas migrantes, víctimas y personas defensoras de derechos humanos y periodistas amenazadas.

Los gobiernos deben tomar acciones para proteger de la discriminación y la violencia a las poblaciones en riesgo de sufrirla, poniendo especial énfasis en: Personas que tienen o tuvieron COVID-19, médicos y enfermeras, y personas de la diversidad sexual. Además, los tres niveles deben implementar medidas para atender y proteger a niñas, niños y mujeres, violentados por sus familiares. Todas las unidades de atención, para Mujeres, deberán considerarse servicios esenciales y mantenerse abiertos durante la contingencia.[18].

Además, el Gobierno Federal estableció un programa económico emergente, el cual contempla las siguientes acciones: No ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros.

No despedirá a ningún trabajador y posponen las acciones y el gasto del gobierno, con excepción de algunos programas prioritarios, tales como: *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; Programa de apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; Jóvenes Construyendo el Futuro; Atención médica* y medicamentos gratuitos; *Defensa de los derechos humanos.*

La *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP) dispondrá de los recursos necesarios para cumplir cabalmente con la entrega de participaciones federales a los estados, el pago de nómina, de pensiones y la amortización y servicio de la deuda pública. Tendrán trato excepcional la *Secretaría de Salud, la Guardia Nacional*, y las *Secretarías de Marina* y de la *Defensa Nacional*.[19].

Por lo tanto, se concluye que el Gobierno de México ha implementado diversas medidas entre las cuales destacan: La suspensión de actividades no esenciales, suspensión de plazos y términos para diversos trámites; la extensión del período

18 ttps://www.gob.mx/segob/prensa/da-a-conocer-subsecretaria-de-derechos-humanos-poblacion-y-migracion-guia-para-las-medidas-por-el-coronavirus-COVID-19, SEGOB, 12-04-2020.
19 Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. DOF. 23-04-2020

vacacional estudiantil; la *Jornada Nacional de Sana Distancia* y el Plan DN-III-E, con el propósito de evitar congregaciones o movilidad de personas y con ello mitigar la propagación del COVID-19.

Conclusión

Con la reforma constitucional 2011, en materia de derechos humanos, que incluyó la adhesión y ratificación a los principales tratados internacionales en la materia, así como, la obligación de las autoridades públicas de promover, respetar, proteger y garantizarlos. Se implementaron diversos programas para combatir la discriminación y atender a sectores específicos de población, como el indígena, periodistas, migrantes, personas con discapacidad, niños, niñas, adolescentes, y mujeres (derechos de tercera generación).

El PND 2013-2018, se elaboró, ya con la Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, y su argumento fue el de fortalecer los ingresos públicos para atender lo social.

Por lo que, se esperaba encontrar en el gasto programable una tendencia en la asignación de los recursos para la atención de los programas presupuestarios destinados a derechos humanos, sin embargo, solo se encontraron 40 programas clasificados en la subfunción derechos humanos en las dependencias de; Gobernación, Defensa Nacional, Procuraduría General de la República; las Entidades no Sectorizadas. INMUJERES e INPI, así como, los organismos autónomos; CNDH e INAI, y la cantidad ejercida 13,830 mdp, en el periodo 2016-2018, representa apenas el 2.5% de los 560,061 mdp, que ejercieron estas entidades públicas. Dicho presupuesto presentó un aumento del 12%, respecto al año base 2016, sin embargo, sólo se ejerció el 90% de lo presupuestado.

Cabe hacer mención, que en la Secretaría de la Defensa en los tres ejercicios revisados se incorporó el programa *Ko*[14] "Otros proyectos de infraestructura social", en esta clasificación, que no fue contemplado en la aprobación del presupuesto, y representó el 58% del presupuesto de su subprograma *Derechos Humanos*, y por otra parte, el INAI

registro sus programas orientados al derecho a la información en la Finalidad 1. Gobierno, Función 1.8 Otros servicios generales, Subfunción, 1.8.4 Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por lo que es necesario que en la clasificación original las dependencias y entidades clasifiquen correctamente la finalidad y función de sus programas.

Sobre la fiscalización de estos programas, es poca la información con la que se cuenta ya que no se incorporan los resultados de las auditorías realizadas por los órganos fiscalizadores adscritos a las dependencias y entidades en la Plataforma Nacional de Transparencia, de la que existe se relaciona a las tareas adjetivas, compras, finanzas, recursos humanos, muebles e inmuebles, pero pocas con resultados orientadas a los programas presupuestarios que se tienen registrados.

Asimismo, los programas funcionan de manera aislada, sin modelos de capacitación para los servidores públicos internos, así como, de las áreas responsables de atender algún derecho humano; es importante señalar que no existe la difusión pertinente de estos programas, por lo que, la población objeto no sabe que puede recurrir a estos.

Los programas, no establecen mecanismos de monitoreo formal y evaluación integral; por lo que se recomienda que el trabajo de fiscalización se oriente a la operación e información de los programas presupuestarios en materia de derechos humanos.

Para la protección de los Derechos Humanos en México durante la pandemia de COVID-19, el Gobierno Federal, ha implementado entre otras lo siguiente: la *Jornada Nacional de Sana Distancia*, se suspenden actividades no esenciales, con lo cual se busca proteger a la población en general, pero sobre todo se pone mayor énfasis a las personas con factores de riesgo, como las de 60 años o más, mujeres embarazadas, o las tengan alguna enfermedad crónica; esto con el propósito de evitar congregaciones o movilidad de personas y con ello mitigar la propagación del COVID-19.

Fuentes

Acuerdo por el que se emite la *Clasificación Funcional del Gasto*. Secretaría de Gobernación, publicado el 27/12/2010.

Acuerdo por el que se emiten las *Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno*, DOF. 3-11-2016.

Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se señalan días inhábiles para efectos de la realización de trámites administrativos a cargo del Consejo de Salubridad General, publicado el 21 de abril de 2020. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592713&fecha=30/04/2020.

Auditoría Superior de la Federación, pagina web https://www.asf.gob.mx/Default/Index

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma marzo de 2020.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos *Documentos sobre presupuesto público y derechos humanos*, México, CNDH, 2018.

Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. DOF. 23-04-2020

Díaz, Manuel, *El proceso presupuestario en México*, Revista *Universo Contábil*, 2011, vol. 7, núm. 1, enero-marzo, de 2011.

El *Committee of sponsoring organizations* –COSO– es un documento que contiene las principales directivas para la implementación, gestión y control de un sistema de control interno. https://www.gob.mx/segob/prensa/da-a-conocer-subsecretaria-de-derechos-humanos-poblacion-y-migracion-guia-para-las-medidas-por-el-coronavirus-COVID-19, SEGOB, 12-04-2020.

Marco Integrado de Control Interno, *Auditoría Especial de Tecnologías de Información, comunicaciones y control*, ASF. 2014, https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf.

Naciones Unidas, Derechos Humanos, *Haciendo realidad los Derechos Humanos a través de los presupuestos gubernamentales*, 2017.

Nota: El INAI registra sus programas orientados al derecho a la información en la Finalidad; 1. Gobierno, Función, 1.8 Otros servicios generales, Subfunción, 1.8.4 Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Plataforma Nacional de Transparencia, https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio

Presupuesto de Egresos de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020

Rodríguez, J., *Diccionario Jurídico Mexicano*, 14ª ed., México, IIJ-UNAM, 2000, pág. 1063.

Romero, A., E*l Control Parlamentario de la Fiscalización Superior y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción,* Cámara de Diputados y otros nueve coeditores, México, 2017.

Vázquez, L., *Corrupción y Derechos Humanos ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?*, editorial Peter Lang, 2018.

Covid-19: una mirada a través de las finanzas públicas

Marcela Astudillo Moya[1]

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha evidenciado a nivel mundial la pésima situación en que se encuentra la salud pública, resultado de una política social de recortes en gastos de salud, educación, bienestar social, que viene desde la década de los ochentas, incapacitando al Estado para responder a las emergencias sanitarias. Como señala Stiglitz (2020) el COVID-19 hizo patente que la economía mundial funciona sin red de seguridad y la falta de seguro sanitario para muchas personas. Las economías carecen de camas de hospital adicionales. La población en situación de pobreza estará peor, por lo que deben ser protegidos.

Para Dani Rodrik (2020) premio Princesa de Asturias de ciencias sociales en entrevista para el País, esta crisis enseña que hay un error en cuanto a las prioridades en las economías, la pandemia ha amplificado los problemas económicos ya existentes y ha evidenciado la necesidad de que un gobierno suministre los bienes públicos que los mercados no abastecen. La pandemia enseña lo poco que se ha invertido para la sanidad pública, lo cual se hace patente por la poca importancia que se le ha dado a la *Organización Mundial de la Salud* en comparación con la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE) o al *Fondo Monetario Internacional* (FMI).

1Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Por su característica de muy alto contagio y de dispersión en casi todo el mundo, la respuesta hasta ahora ha sido el distanciamiento social que imposibilita a las personas a interactuar en el trabajo, escuela, compras, recreación y vida social (UN, 2020). 120 países implantaron medidas de confinamiento para controlar el virus y evitar que los sistemas de salud fueran colapsados (WEF, 2020). Obviamente que dichas medidas tienen un alto costo en desarrollo humano. Los impactos se presentan en el ámbito económico y social, así como a nivel local y regional (CCSA, 2020)

Así, las políticas adoptadas tienen efectos devastadores en prácticamente todas las economías del mundo: interrupción abrupta de la actividad productiva y confinamiento de la población. Indudablemente, la actual pandemia impacta de manera directa en los sistemas de salud pues daña la salud física y mental de la población; pero además tiene efectos indirectos en su bienestar socioeconómico debido a la contracción del empleo. Tal como lo señala Bárcena (2020) la suspensión de actividades productivas a nivel interno como externo afecta al comercio, turismo, transporte, manufactura, agricultura. Como consecuencia del cierre de las economías y del confinamiento de las personas se presenta un incremento en el desempleo y con ello menos ingresos de las personas que a su vez demandarán menos bienes y servicios. Todo lo anterior causará a nivel mundial recesión económica, pobreza y con ello, contracción de la demanda; que a su vez dará lugar al cierre de empresas, caída de la inversión privada y deterioro de las capacidades productivas, lo cual se convierte en un círculo vicioso.

Como puede observarse en el cuadro 1, según proyecciones de la CEPAL en 2020 en promedio la contracción a nivel mundial será -2,0, la Eurozona caerá -5,7%.

Cuadro 1. Regiones y países seleccionados: tasa de crecimiento del PIB 2014-2019 y proyecciones 2020 (en porcentajes)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mundo	2.8	2.8	2.6	3.2	3.1	2.4	-2.0
Estados Unidos	2.5	2.9	1.6	2.4	2.9	2.3	-3.8
Japón	0.4	1.3	0.6	2.0	0.8	0.7	-4.2
Eurozona	1.4	2.1	1.9	2.5	1.9	1.2	-5.7
China	7.3	6.9	6.7	6.9	6.6	6.1	1.8

Fuente: Tomado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALa, 2020), sobre la base de Instituto de Finanzas Internacionales (IIF), *Capital Flows Report: Sudden Stop in Emerging Markets*, 9 de abril de 2020; y datos de *Bloomberg*.

Según la proyección económica de organismos como el *Banco Mundial* (WBG, 2020) se advierte una depresión económica, siempre que la pandemia no se prolongue y que no haya una segunda ola de contagios. Situación que podría complicarse con una crisis financiera, no muy lejana por las vulnerabilidades del sistema bancario. Es importante subrayar que la deuda pública de los países del G20 ha alcanzado un nivel del 90% de PIB en 2019 y se espera que en 2020 alcance el 122%, lo que significa que el margen para estimular la economía mediante deuda es muy estrecho (WEF, 2020).

En términos generales para (WEF, 2020) a consecuencia del COVID-19 se perciben riesgos de caída de las economías, una prolongada recesión global, quiebras de diversas industrias, ruptura de las cadenas de suministro, el incremento de los ciberataques y fraudes. Por otro lado, también se ve como una oportunidad para construir un mundo mejor con mayor igualdad y un desarrollo sostenible para acelerar el progreso hacia 2030.

Según la CEPALb (2020) hay altas probabilidades de que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Para (Gropello, 2020) además está en proceso una crisis en educación pues la educación remota no es fácil y sobre todo para los hogares que no cuentan con luz eléctrica, computadora o una buena conectividad,

situaciones que imposibilitan la enseñanza remota o no la pueden implementar de manera efectiva. Por otro lado, los países exportadores de petróleo en 2020 enfrentan una crisis petrolera (Esquivel, 2020) además de la crisis económica y sanitaria.

Este documento se enfoca a la crisis económica sin olvidar que la crisis sanitaria la ha profundizado. El objetivo es analizar el posible efecto de esta pandemia en las finanzas públicas, para sustentar propuestas de política económica que permitan aminorar sus consecuencias negativas. Para ello, en un primer apartado se revisa la situación de las finanzas públicas antes de la pandemia, así como lo planteado en los *Criterios Generales de Política Económica* para 2020. En la segunda parte se estudia la problemática de la política fiscal que se presenta después de la pandemia. Finalmente se exponen algunas propuestas de política fiscal que ayuden a atenuar la crisis económica.

Antes de la pandemia

Antecedentes

En México se ha registrado un bajo crecimiento económico desde hace varias décadas, pues de 1983 a 2019 el incremento del PIB per cápita no superó, en términos reales el 1% (Tello, 2020) y desde luego, no ha generado los suficientes empleos formales que demanda la población.

Desde el punto de vista de la política macroeconómica destaca una política fiscal procíclica orientada al equilibrio presupuestal y la inversión pública no tiene como objetivo impulsar el crecimiento económico, sino que es la variable que se recorta para conseguir el balance presupuestario (Casar, 2020).

Así, en 2019 se planteó un superávit primario de 1% del PIB y disminución de la inversión pública, y no incremento de la deuda pública. El crecimiento de la economía se basaba en eliminar la corrupción, austeridad y finanzas públicas sanas.

Antes de la pandemia la economía mexicana enfrentó la caída en el crecimiento económico en 0.1% respecto a 2018 de acuerdo con cifras del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI). Además, tenía un espacio muy limitado de política fiscal.

La cuestión a analizar es ¿cómo afectan dichos antecedentes a la política fiscal aplicada para enfrentar la crisis sanitaria?

1.1 La situación de las finanzas públicas en 2019

Para que la política fiscal sea exitosa se requiere que la economía crezca, si no hay crecimiento no se podrá lograr un desarrollo sostenible y equitativo. Desde el punto de vista de los ingresos, si esto no sucede, el decrecimiento de la economía provocará menor recaudación impositiva, pues si no hay producción tampoco habrá empleo y desde luego disminuirá la recaudación de impuestos a los ingresos como el *impuesto sobre la renta* (ISR) y al *consumo* (IVA). La *Organización Internacional del Trabajo* (OIT) estimaba que, con el menor crecimiento de la economía registrada en 2019, la tasa de desocupación en México, que en 2019 fue de 3.4% de la *Población Económicamente Activa* (PEA) se incrementaría a 3.7% en 2020. Además, hay una elevada informalidad, según datos del INEGI más de la mitad de la población trabajadora, el 57%, está ocupada en el sector informal, por lo que no paga impuestos.

Por otra parte, la alta volatilidad en el precio de las materias primas, como es el caso del petróleo afectó negativamente a los ingresos públicos. Por todo lo anterior, desde antes de la pandemia se visualizaba muy difícil alcanzar la meta de ingresos para el 2020.

Desde el punto de vista del gasto público y la deuda pública, hay serias restricciones. Por un lado, el 28.1% del gasto presupuestado es no programable por lo que se disminuye la posibilidad de modificar su destino. Además, las finanzas públicas están sujetas a la regla fiscal aprobada en la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH) de 2014 y su respectivo Reglamento, dicha regla fija un límite al déficit presupuestario de hasta 2% del PIB, con la condición de que la inversión sea mayor a este déficit; igualmente establece una meta anual de los *Requerimientos Financieros del Sector Público*

(RFSP) en función de la capacidad de financiamiento del sector público federal. También establece el *Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural* (LMGCE) que de acuerdo con la LFPRH de 2014 es igual al "gasto neto total, menos los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal". Para 2020 se propuso un *superávit* primario marginalmente menor al de 2019.

Ahora bien, ¿cuál es el propósito de la política fiscal en el actual régimen? En los "lineamientos de la política económica" señalados en el *Plan Nacional de Desarrollo* 2019-2024 (PND) se establece que la prioridad de este régimen es el bienestar de la población. Con este objetivo, el gasto destinado al desarrollo social representa el 45.9% del gasto neto total del gobierno federal. Como se constata en la Gráfica 1, en el periodo 2019-2020 se presenta cierta reingeniería del gasto público, tal como se menciona en el PND 2019-2014, reorientando los recursos hacia los programas que generen bienestar[2].

2 Las dos gráficas aquí presentadas se emplearon en un documento sobre bienestar en prensa.

Gráfica 1. Gasto del Gobierno Federal. Tasa media de crecimiento anual

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP. Presupuesto de egresos de la Federación. Varios años. Obtenido de: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/tomo I

Otros gastos incluyen: ADEFAS, Programas de apoyo a deudores de la banca y costo financiero de empresas productivas del Estado

La tasa media de crecimiento anual del gasto neto total presenta un incremento reducido, durante el periodo 2014-2018 fue de 4.27% y de 4.42% de 2019 a 2020. Por lo que corresponde al gasto federal en desarrollo social, durante el periodo 2014-2018 se incrementó a una tasa media anual de 3.88%; mientras que de 2019 a 2020 registró un incremento en 6.44%; de esta manera, pasó de representar 45.7% del total del gasto en

2014 a 45.9% en 2020. Otro rubro que también muestra incrementos durante el periodo 2019-2020 es el gasto en desarrollo económico; en este caso, durante 2014-2018 presentó cifras negativas, un decrecimiento a tasa media anual de 1.80%; por el contrario, de 2019 a 2020 se incrementa en 3.56%.

Por lo contrario, se registran variaciones a la baja en el periodo 2019-2020 en los rubros de deuda pública, participaciones a entidades y municipios y otros gastos, este último concepto incluye *Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores* (ADEFAS); *Programa de Apoyo a Deudores de la Banca* y costo financiero de empresas productivas del Estado.

En la Gráfica 2 se observa la participación porcentual en el total del gasto público federal de los siguientes cuatro rubros: desarrollo social, desarrollo económico, participaciones a entidades y municipios y deuda pública.

Gráfica 2. Participación porcentual en el total del gasto público federal

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP. Presupuesto de egresos de la Federación. Varios años. Obtenido de: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/tomo I

Como se observa en la Gráfica 2, el actual sexenio inicia con un gasto en desarrollo social y desarrollo económico con tendencia a la baja desde años anteriores. Así, la participación del gasto en desarrollo económico en el total del gasto del gobierno federal representó en 2014 el 25.3%, en 2018 fue solamente 19.9%, el incremento que se proyecta para 2020 aun no permite alcanzar el nivel que se tenía en 2014. Este rubro es importante porque se requieren recursos para la construcción de las obras de infraestructura planteadas en el actual sexenio, etapa en la que darán empleo y su uso beneficiará a un sector de la población.

Al respecto, es importante mencionar que en el *Programa Nacional de Infraestructura para el Bienestar 2020-2024* se proyecta que la inversión tanto pública como privada en infraestructura coadyuvará a que el crecimiento promedio anual del PIB alcance el 4% durante el sexenio. En términos comparativos con el Programa del sexenio anterior, destacan dos elementos: por un lado, en cuanto al monto el actual programa es 13.2% inferior; por otro lado, se propone que la inversión privada sea del 56% del total, a diferencia del periodo anterior que fue del 37% del total. Lo que significa que en el régimen actual la reactivación de la economía depende en mayor medida de la inversión privada. Lo que refleja la carencia de recursos públicos desde el inicio del sexenio actual.

1.2 Previsiones para 2020

Para analizar desde el punto de vista de las finanzas públicas la problemática derivada de la pandemia del COVID-19 se requiere en primer término conocer el panorama económico del país previsto para el presente año. Para ello, se toman como referencia *Los Criterios Generales de Política Económica 2020* (CGPE).

Por lo que se refiere al entorno macroeconómico se destaca la incertidumbre en los mercados internacionales. Grandes fluctuaciones en el monto de las exportaciones, así como en el precio de las materias primas que exportamos; como es el caso del petróleo, que en la Ley de Ingresos se calculó en 49 dólares el barril, precio que en junio pareciera aún inalcanzable pues en el primer semestre de este año ha llegado a presentar precios negativos. Circunstancias que afectan negativamente a los ingresos públicos.

En cuanto al ámbito interno los indicadores que causan una disminución en los ingresos públicos al no cumplirse las estimaciones para 2020 es el tipo de cambio nominal que se había previsto en 20 pesos por dólar, en el primer semestre del año se ha cotizado hasta en 24.50, lo cual provoca, entre otras situaciones un encarecimiento de la deuda pública externa así como de las importaciones. Todo lo anterior redunda en perjuicio de los ingresos público porque su incremento respecto a 2019 se había planeado basado en mayores ingresos petroleros, impuestos y deuda. De tal manera que del total de los ingresos públicos los impuestos representaban 57.4%; los ingresos por venta de bienes y servicios 17.5% e ingresos derivados de financiamiento (deuda) 9.6%; los tres rubros mencionados significaban en total 84.5% de los ingresos públicos que se habían previsto para 2020.

Los impuestos con mayor capacidad recaudatoria son el *Impuesto sobre la Renta* (ISR), el *Impuesto al Valor Agregado* (IVA) y los *Impuestos Especiales a la Producción y Servicios* (IEPS). De acuerdo con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP) en abril presentaron una disminución del 16.9%.

El otro rubro que conforma las finanzas públicas es el gasto, según cifras del *Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*, se propone un incremento moderado con respecto al año anterior de 0.8%, representando el 23.2% del PIB. Es conveniente destacar que se tenía prevista una reasignación del gasto, lo cual se observa en la clasificación administrativa. Se reduce en términos absolutos los recursos destinados a la Presidencia de la República, a las secretarías de turismo y economía, así también disminuyen el ritmo de crecimiento de la deuda y el *Programa de Apoyo a Deudores de la Banca*, entre otros. Las Secretarías que tendrán un incremento en sus presupuestos son las de *Bienestar*, *Educación* y *Energía*.

Desde el punto de vista de la clasificación funcional del gasto, es importante subrayar que el gasto destinado al desarrollo social significaba el 45.9% del gasto neto total del gobierno federal.

2. Después de la pandemia

Problemática a nivel nacional

Como se observa en la sección anterior, la pandemia del COVID-19 llega al país en un momento crítico, pues en 2019 la economía se contrajo; la recaudación de ingresos a la baja debido a la menor actividad económica, la evasión fiscal, la caída de los precios internacionales de las materias primas, la reducción de aranceles por la apertura comercial, reducción de impuestos en las zonas fronterizas (CEPALa, 2020). Además, se presentan fuertes recortes al gasto público y un manejo de la deuda muy cauteloso En fin con serias limitaciones presupuestarias y una capacidad muy limitada de política fiscal. Por lo que corresponde específicamente al sector salud, Lomelí (Lomelí, 2020) lo caracteriza de la siguiente manera:

- Falta de articulación entre instituciones y programas;
- Deficiente y desigual cobertura;
- Recursos presupuestales exiguos;
- Presupuestos desequilibrados entre los subsistemas;
- Utilización deficiente de la infraestructura hospitalaria;
- A nivel nacional una distribución desigual de la infraestructura de salud.

Como consecuencia de la pandemia de COVID-19 la situación empeora. La contracción de la economía muy probablemente se profundizará. Se pronostica que este será el choque externo más profundo que haya tenido la economía mundial desde la Gran Depresión del siglo pasado. En el caso de México, las proyecciones de contracción de la actividad económica son inciertas y varían mucho, según la CEPAL será de -6.5% CEPALa, (2020), según el *Banco Mundial* la contracción será de -7.5% (WBG, 2020). En la proyección de junio del *Fondo Monetario Internacional* (FMI) la caída será de -10.5. Es conveniente tener en cuenta que la duración del fenómeno es incierta y por lo tanto los costos sociales y económicos son también inciertos (PNUD), 2020).

El nivel de crecimiento de una economía es importante por su efecto directo en los empleos. En la medida en que una economía no crezca, la pérdida de empleos será muy grande, seguramente aumentará la tasa de informalidad, se incrementará el trabajo por

cuenta propia, el sistema de salud será afectado por la mayor demanda tanto de servicios hospitalarios como por licencias por enfermedad. Esto se traduce en menores ingresos de los hogares con impacto en el consumo, ahorro y acceso al crédito. (PNUD, 2020). Lo anterior derivará en un incremento de la población en situación de pobreza.

Cuadro 2. Proyección de la población en situación de pobreza en 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto del COVID-19

	2019 Nivel	Escenario bajo	2020 Escenario medio	Escenario alto
Uruguay	2.9	4.2	4.8	5.7
Chile	9.8	11.9	12.7	13.7
Perú	16.5	18.5	19.1	20.1
Costa Rica	16.0	17.7	18.4	19.1
Paraguay	19.4	19.8	20.3	21.1
Brasil	19.4	23.0	24.3	25.4
México	41.9	46.7	47.8	48.9
Argentina	26.7	32.5	33.6	35.3

Fuente: Tomado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) (CEPALb, 2020).

Proyecciones preliminares basadas en supuestos de impacto sobre el empleo y los ingresos laborales para los distintos sectores productivos. Los tres escenarios se diferencian según la variación del ingreso medio de los hogares sea menor a la variación del PIB (escenario bajo), igual (escenario medio) o mayor (escenario alto).

Como se observa en el cuadro 2 desde antes de la pandemia ya teníamos un nivel muy alto de población en situación de pobreza. A consecuencia de la pandemia del COVID-19

aumentará en todos los países; sin embargo, resalta la mayor vulnerabilidad de las tres economías mayores de Latinoamérica: Brasil, México y Argentina. ¿Cuál es la situación que afecta a la economía mexicana?

México: factores que influyen en la vulnerabilidad

Las causas de la vulnerabilidad de la economía mexicana son muy diversas, entre ellas destacan (WBG, 2020):

1. Como se mencionó anteriormente, en 2019 se registró una fuerte contracción de la economía.
2. La economía es muy abierta al comercio exterior. La caída tanto de las exportaciones petroleras y en el precio del petróleo como de las exportaciones no petroleras (el sector manufacturero está muy vinculado con el exterior, las cadenas valor se han interrumpido desde febrero y en junio todavía no se han restablecido). Más la caída del turismo internacional y de las remesas de los mexicanos en el exterior.
3. México no determina precios y tarifas internacionales de bienes y servicios. Un precio del petróleo casi igual al costo de producirlo afecta a las finanzas públicas.
4. También es una economía muy abierta a los flujos de capital. En los últimos tres meses se ha registrado una salida de dólares del mercado de deuda por 13,930 millones de dólares.
5. En México el sector informal es muy numeroso, integrado por trabajadores y pequeñas empresas, no aportan al fisco y no tienen acceso a los beneficios gubernamentales, ni al sistema financiero, padecen servicios deficientes de salud pública, escasos recursos médicos y débiles redes de seguridad social. Estas vulnerabilidades han sido amplificadas por la crisis económica causada por el COVID-19 cuyo impacto adverso en los hogares de bajos ingresos es particularmente agudo. (WBG, 2020).
6. Desconfianza de los inversionistas privados porque consideran que las medidas de política económica implementadas hasta ahora les perjudicarán, disminuyendo la tasa de ganancias que solían obtener.

7. La falta de inversión privada también se ve acrecentada por la alta probabilidad de un recorte de la nota crediticia soberana por parte de las agencias calificadoras.
8. A nivel subnacional, según el Reporte de Estabilidad Financiera del Banco de México, numerosas empresas sobre todo las de turismo, recreación, venta minorista sin alimentos, entre otros, tienen serios problemas para pagar los créditos bancarios. Por lo pronto las entidades federativas, que más podrían deteriorar la cartera de crédito bancario empresarial son Quintana Roo, Morelos, Sinaloa, San Luis Potosí, Guerrero, Tabasco, Nayarit y Oaxaca. Situación que tarde o temprano tendrá afectaciones muy negativas a nivel nacional; las insolvencias son un riesgo muy relevante.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

La pregunta aún no resuelta hasta ahora es ¿cuándo será seguro abrir la economía? Pues si no hay las medidas de salud pública adecuadas, se corre un riesgo muy alto de que se prolongue el confinamiento y la epidemia resurja. Debido a que la enfermedad se ha expandido a casi todo el mundo, consecuentemente las reaperturas de las economías serán muy lentas, la reactivación será hasta que sus socios comerciales también se hayan recuperado.

Para restaurar la economía es urgente que se controle la pandemia, en caso contrario, su efecto económico para los países pobres y de ingresos medios será muy grave, lo cual puede causar una crisis financiera, pues es muy alto el riesgo de que no puedan pagar su deuda externa o de que se enfrenten a una desestabilización financiera. Así, a la crisis de salud pública, se añadiría una crisis financiera, dando lugar a una profunda depresión mundial. Como señala De Sousa (2020) para los países pobres, la crisis significa indigencia. Para los países ricos, significa dolor.

El impacto sin precedentes de la pandemia en México, desafortunadamente tendrá costes humanos, sociales y económicos muy altos. La crisis está afectando duramente en

todos los aspectos del desarrollo humano, debido a la contracción de la actividad económica y directamente a la salud, educación y el empleo (UN, 2020).

Sin duda el balance fiscal se deteriorará en 2020 debido a una combinación de menores ingresos públicos por la baja en las exportaciones y de la recaudación impositiva, las mayores necesidades de gasto y mayores costos de endeudamiento, haciendo que el nivel de deuda se incremente. Para paliar las consecuencias de la pandemia COVID-19 se requiere una enorme cantidad de recursos que obviamente no están contemplados en el Presupuesto de Egresos 2020. Por lo que resulta de enorme importancia la política macroeconómica que se aplique.

Lo deseable es transformar la crisis en oportunidad, probablemente es el momento de eliminar los obstáculos que han frenado al país, por lo menos durante los últimos 40 años.

Propuesta

En diversos países y desde diferentes sectores e instituciones se han generado una gran cantidad de propuestas para afrontar una enfermedad cuyo origen y cura aún se desconocen pero que está causando grandes estragos a nivel mundial (PNUD, 2020). Así, para las Naciones Unidas la respuesta debe enfocarse a:

1. Buscar la equidad para los países, comunidades y grupos cuyas capacidades han sido más afectadas y así evitar un efecto negativo en el desarrollo humano
2. Desarrollar las capacidades de largo plazo de las personas, que permitan enfrentar con éxito futuros *shocks*.
3. Dado que la crisis tiene muchas dimensiones interconectadas: salud, aspectos económicos y sociales es conveniente abordar el problema de una manera multidimensional.
4. Protección a los trabajadores y las empresas, para evitar la pérdida de empleos y reducción de los ingresos.
5. Los lugares de trabajo que sean seguros y se respeten los derechos de los grupos vulnerables.
6. Que la recuperación sea inclusiva, ecológica y sostenible.

Según (WEF, 2020) a pesar de las perspectivas sombrías de la pandemia, puede dar lugar a una revaluación del trabajo esencial y de los servicios públicos indispensables como la salud, educación. Además, ofrece la posibilidad de crear sociedades más inclusivas. Desde el punto de vista ambiental es deseable la implementación de programas de estímulos "verdes" con el objetivo de cambiar el modo en que operan la economía y las industrias, especialmente porque el cambio del comportamiento social puede estimular un consumo más sostenible y diferentes hábitos de movilidad. La oportunidad para las empresas es acelerar una transformación hacia modelos más sostenibles y digitales.

En los países pobres una gran cantidad de la población económicamente activa trabaja en la informalidad, no tienen prestaciones sociales ni pensión, razón por la cual son los que más les afecta una recesión, resultando indispensable la intervención estatal. En consecuencia, de acuerdo con (WBG, 2020). Para el sector informal se requiere:

1. Expandir la protección social y programas de asistencia social, ayuda alimenticia, transferencias. Diferimiento del pago de rentas o exención de facturas de agua, luz;
2. Utilizar plataformas flexibles para que las transferencias lleguen al sector informal;
3. Facilitar el acceso al sistema financiero a las empresas informales;
4. Considerar programas no dirigidos e incondicionales

Por su parte, la CEPALa (2020) es necesario apoyar a las poblaciones vulnerables, puede ser por medio de transferencias directas en efectivo a los más pobres; prestaciones por desempleo, autoempleo; créditos sin intereses a las mipymes para el pago de salarios; posponer el pago de hipotecas, alquileres, pagos de agua y de luz a personas de bajos ingresos durante el tiempo que dure la pandemia.

En cuanto a política fiscal se necesita una revisión de las leyes de responsabilidad y de las reglas fiscales que privilegian el equilibrio fiscal sobre las políticas anticíclicas y además se requiere que las agencias calificadoras consideren que, si no toman en cuenta en sus metodologías de evaluación que la situación actual es temporal, sus calificaciones negativas pueden profundizar aún más la crisis (CEPALa, 2020). Así mismo

para (PNUD, 2020) será necesario ampliar los programas de protección social para las familias de bajos ingresos.

Para Piketti (Thomas, 2020) la crisis de la pandemia debe acelerar la adopción de un modelo de desarrollo más equitativo y sustentable. Para ello el sector público debe jugar un rol esencial en la restauración del crecimiento y el empleo. Se requiere inversión en nuevos sectores (salud, innovación y medio ambiente) y reducir de manera gradual y duradera las actividades generadoras de carbono. Lo anterior significa que se deben crear empleos en hospitales, escuelas, universidades, construcción de edificios ecológicos, servicios comunitarios. Este autor propone una economía verde y social.

El gasto en salud debe ser prioritario, la aparición del COVID-19 está dando lugar a nuevos padecimientos que demandan el fortalecimiento del sector salud, tanto en el ámbito de la investigación como de la prevención y atención de los enfermos. (Lomelí, 2020).

Para autores como Esquivel (2020) la respuesta óptima de política económica debería ser evitar el cierre permanente de empresas para que haya suficiente producción de bienes y servicios y además se evita el despido de trabajadores con lo que no se reducirían sus ingresos y de este modo se restablecería el flujo económico de oferta y demanda.

Como se observa, hay muchas coincidencias en cuanto a ¿qué hacer? En este terreno las propuestas son numerosas; sin embargo, poco se ha dicho respecto a ¿cómo financiar el gasto? Cuestión clave sobre todo en la situación actual de bajos precios del petróleo, contracción de la economía y de requerimientos de recursos muy grandes para garantizar la atención médica y el suministro de medicinas. Sin duda habrá una gran presión a las finanzas públicas que seguramente requerirá de la modificación del marco tributario, ya que se ha demostrado que los recortes presupuestales y la política de austeridad no ha sido suficiente para crecer al 4% como se proyectó en el PND, ni tampoco el combate a la corrupción ni a las prácticas de evasión y elusión por parte de grandes empresas.

La respuesta está en una reforma tributaria progresiva. Para enfrentar la crisis actual en diversos países se ha planteado la necesidad de recurrir a la política impositiva antes que, al endeudamiento, pues en este caso se trata de recursos que tarde o temprano hay que devolverlos en montos incrementados por los intereses. Los que están a favor de esta medida proponen la creación de un impuesto cuyo nombre podría ser: Impuesto solidario; impuesto de solidaridad de coronavirus; tasa de reconstrucción; tasa COVID (en este caso sería un impuesto progresivo durante 2020 y 2021); o bien, también se propone la creación de un impuesto a la propiedad; impuesto al patrimonio; impuesto a la fortuna. Todos estos casos se basan en el deseo de lograr un "reparto solidario del costo de la crisis". Quienes se oponen al incremento de impuestos aducen que dañan la inversión, el empleo y que provocarían fuga de capitales.

Sin duda, a pesar de las dificultades que podrían presentarse la solución viable es crear sistemas tributarios progresivos, que incrementen la recaudación del impuesto sobre la renta, que graven al patrimonio personal y que cobren impuestos a sectores que hasta ahora no contribuyen al gasto público como la economía digital y los que dañan al medio ambiente.

Referencias

Bárcena, A. (2020). *Los Efectos Económicos y Sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Chile, CEPAL.

Casar, J. (2020). "*Contumacia en la política macroeconómica*". En R. Cordera y E. Provencio (Eds.), *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia* (pp. 124-127). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

CCSA. (2020). *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective*. Estados Unidos, Commitee for the Coordination of Statistical Activities, UNCTAD.

CEPALa. (2020). *Informe sobre el impacto económico en Amética Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus* (COVID-19). Chile, CEPAL.

CEPALb. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Informe especial. Chile, CEPAL.

Dani, R. (2020). "E*sta crisis nos enseña que nuestras prioridades estaban equivocadas*". Entrevista Periódico *El País,* 17 de junio 2020. En https://www.revoprosper.org/2020/06/17/ Consultado el 20 de junio de 2020.

De Sousa, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Esquivel, G. (2020). "*Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?*" En R. Cordera y E. Provencio (Eds.), *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia* (pp. 134-141). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gropello, E. "*La educación en América latina enfrenta una crisis silenciosa, que con el tiempo se volverá estridente*". Washington, Banco Mundial.

Lomelí, L. (2020). "*Retos para garantizar el derecho a la salud*". En R. Cordera y E. Provencio (Eds.), *Cambiar el rumbo: El desarrollo tras la pandemia* (pp. 94-101). México: UNAM.

Piketti T. (2020). "*The age of green money*". Le blog de Thomas Piketty, En https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2020/05/ consultado el 30 de mayo de 2020.

PNUD (2020). *Panorama socioeconómico. Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Stiglitz, J. (2020). "*El nobel de Econmía aboga por un mejor indicador que el PIB*" Revista *Expansión*, junio 2020. En https://expansion.mx/economia/2020/06/19/nobel-economia-joseph-stiglitz-aboga-mejor-indicador-pib Consultado el 16 de junio de 2020.

Tello, C. (2020). "*Sobre las consecuencias e implicaciones de la pandemia*". En R. Cordera y E. Provencio (Eds.), *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia* (pp. 163-167). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

UN. (2020). *COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery.* Estados Unidos, *Empowered lives. Resilent nations*. United Nations.

WBG. (2020). *Global Economic Prospects. Flagship Report.* Estados Unidos, World Bank Group.

WEF. (2020). *COVID-19 Risks Outlook: A Preliminary Mapping and its Implications*. Suiza, World Economic Forum.

Del programa nacional de simplicación admnistrativa de la administracion pública federal 1983-1988 al programa nacional de combate a la corrupción y la impunidad, y de mejora de la gestión pública 2019-2024

José Morales Ramírez y Jaqueline Arteaga Fernández

Introducción

México no ha estado ajeno a la gran cantidad y diversidad de cambios que se han presentado en los últimos 50 años, en lo político, lo económico, lo tecnológico, lo social, lo ambiental y la salud. Estos cambios nacen y se desarrollan a una velocidad inesperada, sin embargo, requieren de un cierto tiempo para su maduración.

Al entrar a estas nuevas etapas de convivencia de las transformaciones que de fondo se vienen dando en el mundo, nuestro país no ha sido la excepción. Al comprender e identificar esta evolución nos damos cuenta que estas transformaciones siempre están atadas a nuestros sistemas: jurídicos, económicos, administrativos, políticos, sociales y culturales.

Las organizaciones públicas que conforman nuestra administración pública no han estado ajenas a estos cambios y se han manifestado en forma paralela al desarrollo y evolución del estado, y los entornos internacionales y nacionales que han sido incluyentes. La evolución de estos cambios ha obligado a la función administrativa del Gobierno Federal a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir sus formas de intervención en los diversos sistemas al moldear, adicionar o disminuir estructuras organizacionales y procesos para atender y satisfacer los requerimientos de una sociedad cada vez más

exigente, responsabilidad que requiere de acciones sistemáticas, ordenadas y congruentes. Conocer y comprender la evolución de las organizaciones que conforman la Administración Pública Federal nos permite, al identificar los cambios y transformaciones que se suscitan dentro de ellas a lo largo del tiempo, además de entender y conocer su situación actual, prospectar los problemas y oportunidades que se puedan presentar.

Comprender el marco histórico de sus transformaciones administrativas y organizacionales nos permite conocer y entender la evolución y cambios que se vienen manifestando en sus programas de modernización administrativa. (1982-2024)

Durante el periodo 1982-1988 al Administración Pública Federal y las organizaciones que la integran inician su transformación a través de una serie de mecanismos y decisiones políticas, económicas, jurídicas y administrativas que le vienen a dar orden al estado.

Así en 1983 las reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* planteadas en el sexenio anterior entran en vigor, la función de planeación de la administración pública, mediante reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 28 y 73 constitucionales, y la expedición de la *Ley de Planeación* que consolido el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*.

Derivado de estas modificaciones y adiciones nace el primer *Plan Nacional de Desarrollo* en 1983, una vez que se impusieron decretos de reformas al Artículo 26 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que al texto dice que en cada Gobierno de la Republica "habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal" y también nace la *Ley de Planeación*, que conjuntamente dejaron sentadas las bases para que el Ejecutivo Federal en turno elabore su *Plan Nacional de Desarrollo* y los programas que de este se deriven.

La *ley de Planeación* en su artículo 22 señala "el Plan indicará los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que deberán se elaborados conforme a este

capítulo sin perjuicio de aquellos cuya elaboración se encuentre prevista en las leyes o que determine el presidente de la Republica posteriormente"

De este artículo se derivan los programas especiales sustentado en el artículo 26 de esta *Ley de Planeación* que dice "los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijadas en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras del sector. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas"

De estos artículos se derivan los programas de modernización administrativa de los gobiernos sexenales, los cuales buscan mejorar y transformar de raíz las estructuras organizacionales, los procesos y acciones que se venían haciendo de manera tradicional, a fin de mejorar la eficiencia, eficacia y productividad de las organizaciones.

Estas organizaciones públicas son el instrumento más importante que tiene el gobierno para alcanzar los objetivos de sus ordenamientos jurídicos y de sus políticas públicas e incorporando nuevas formas de organización, tecnologías y fortaleciendo la capacitación y el desarrollo de sus servidores públicos.

También durante este periodo se inician los procesos de modernización administrativa en las organizaciones de nuestra administración pública impulsada por los organismos internacionales, se centraron en la disminución del Estado y en la mejora administrativa resaltando la eficiencia y eficacia de estas, así como su productividad.

Dentro de estos organismos internacionales que han sido determinantes en estas transformaciones encontramos al *Banco Mundial* (BID), *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), la *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos* (OCDE), la *Organización Mundial de Comercio* (OMC) y el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD).

Los programas de *Modernización Administrativa en la Administración Pública Federal* en el tiempo: 1983-1988 al 2019-2024

En el siguiente cuadro llamado "La modernización administrativa en la APF en el tiempo" se observa la infraestructura administrativa, partiendo de su nivel jerárquico, nombre del programa, objetivos y estrategias

Período	PND - Objetivos Nacionales	Organización a cargo	Programa de Modernización	Objetivos	Estrategias
1983 – 1988	1. Instituciones democráticas. 2. Vencer la crisis. 3. Crecimiento. 4. Cambios en sus estructuras económicas, políticas y sociales.[1]	**Secretaría de Contraloría General de la Federación** Unidad de Modernización de la Administración Pública	Programa de Simplificación Administrativa	Responder a demanda ciudadana y org. para gestión ágil, transparente y honesta.	- Tramites - Servicios. - Simplificar estructuras.[2]
1989 – 1994	1. Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo. 2. Ampliación de la vida democrática. 3. Recuperación económica con estabilidad de precios. 4. Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.[3]	**Secretaría de Contraloría General de la Federación** Dirección General de Simplificación Administrativa	Programa General de Simplificación Administrativa	- Moder. económica. - Eficiencia y productivida . - Servicios. - Combate a la corrupción – Participación Ciudadana[4]	- Desconcentración y descentralización - Desreglamentació n administrativa - Agilización de tramites - Modernización integral de los sistemas de atención al publica

1 Objetivos del PND 1983-1988
1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

2 Vertientes del Programa de Simplificación Administrativa.
Los tramites que los ciudadanos o sus organizaciones efectúan ante el aparato administrativo público, deben dar cumplimiento a sus derechos y obligaciones. Las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales a que dan lugar la prestación de un servicio público deben estar coordinadas. Simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias

Período	PND - Objetivos Nacionales	Organización a cargo	Programa de Modernización	Objetivos	Estrategias
1995 – 2000	1. Soberanía. 2. Estado de Derecho. 3. Democracia. 4. Desarrollo con equidad y justicia. 5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.[5]	**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo** Unidad de Desarrollo Administrativo	Programa de Modernización de la Administración Pública Federal	Transformar la APF en una organización eficaz, eficiente y con cultura de servicio para satisfacer las necesidades.[6]	1. Participación y Atención Ciudadana 2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa 3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública 4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público[7]
2001 – 2006	1. Desarrollo Social y Humano 2. Crecimiento con Calidad 3. Orden y Respeto	**Secretaría de la Función Pública** Dirección General de Eficiencia Administrativa	Agenda Presidencial de Buen Gobierno	- Honesto y transparente - Profesional - De calidad - Digital - Con mejora regulatoria. - Que cueste menos.[8]	1 Probidad de los servidores públicos. 2 Que atraiga y retenga a las mujeres y hombres más capacitados. 3 Que mejore los productos y servicios que ofrece a la sociedad. 4 Que, a través del uso de tecnologías de la información, agilice el acceso a los servicios. 5 Que elimine los trámites excesivos y reduzca los costos. 6 Que multiplique la cantidad y la calidad de los servicios.[9]

y niveles innecesarios.

3 Objetivos del PND 1989-1994
1. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.
2. La ampliación de la vida democrática.
3. La recuperación económica con estabilidad de precios.
4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

4 Objetivos del Programa General de Simplificación Administrativa.
Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.
Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y productividad en la gestión de instituciones gubernamentales.

Período	PND - Objetivos Nacionales	Organización a cargo	Programa de Modernización	Objetivos	Estrategias
2007 – 2012	1. Seguridad Nacional y Soberanía. 2. Estado de Derecho. 3. Crecimiento económico. 4. Economía competitiva. 5. Reducir pobreza extrema e igualdad de oportunidades. 6. Reducir brechas sociales, económicas y culturales. 7. Derechos ciudadanos. 8. Sustentabilidad ambiental. 9. Régimen democrático. 10. Globalizado y desarrollo nacional.[10]	**Secretaría de la Función Pública** Unidad de Política de Mejora de la Gestión	Programa de Mejora de la Gestión Pública	1 Calidad de bienes y servicios 2 Efectividad de las instituciones. 3 Minimizar costos de operación.[11]	1.1 Tramites y servicios con oportunidad y calidad. 1.2 Servicios públicos mediante el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC). 2.1 Gestión con enfoque a resultados. 2.2 Desarrollo de recursos humanos en la APF. 2.3 Simplificar la regulación. 2.4 Mejorar y simplificar los procesos. 2.5 Mejorar las políticas, normas y disposiciones generales. 3.1 Ejercicio eficiente. 3.2 Bienes nacionales. 3.3 Estructuras orgánicas eficientes.[12]

Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.
Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción.
Fomentar y ampliar el acercamiento a la sociedad, como un medio de acercamiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadano.

5 Objetivos del PND 1995-2000
1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Período	PND - Objetivos Nacionales	Organización a cargo	Programa de Modernización	Objetivos	Estrategias
2013 -2018	1. México en paz. 2. México incluyente. 3. México con educación de calidad. 4. México próspero. 5. México con responsabilidad global.	**Secretaría de la Función Pública** Unidad de Política de Mejora de la Gestión	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno	1. Gobierno abierto 2. Pto. basado en resultados 3. Optimizar recursos 4. Mejorar la gestión pública[13]	1.1 Part. Ciudadana. 1.2 Cultura de legalidad. 1.3 Acceso a inf. 1.4 Transparencia 1.5 Uso de info. Ptal. 1.6 Uso de TIC's en participación ciudadana. 1.7 Sistemas de archivo. 2.1 Planeación nacional basada en resultados. 2.2 Vincular SED a Pto. 2.3 Seg. y eval. al desempeño de la APF. 2.4 Calidad del gasto federalizado. 2.5 Proyectos de inversión. 3.1 Estructuras orgánicas. 3.2 Uso eficiente de RH 3.3 Estrategias de contratación. 3.4 Patrimonio federal. 4.1 Procesos. 4.2 Profesionalización. 4.3 Contrataciones. 4.4 Planeación y control de RH a objetivos. 4.5 Simplificar regulación. 5.1 Transformación Gubernamental TIC's. 5.2 Sistema Nacional de Salud. 5.3 Transformación del modelo educativo. 5.4 Economía digital. 5.5 Seguridad ciudadana TIC's. 5.6 Establecer y operar habilitadores de TIC. 5.7 Marco Jurídico para TIC.[14]

6 Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

7 Vertientes del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal
1. Participación y Atención Ciudadana.

Período	PND - Objetivos Nacionales	Organización a cargo	Programa de Modernización	Objetivos	Estrategias
2019-2024	1. Honradez y honestidad 2. No al gobierno rico con pueblo pobre 3. Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie 4. Economía para el bienestar 5. El mercado no sustituye al Estado 6. Por el bien de todos, primero los pobres 7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera 8. No puede haber paz sin justicia 9. El respeto al derecho ajeno es la paz 10. No más migración por hambre o por violencia 11. Democracia significa el poder del pueblo 12. Ética, libertad, confianza	**Secretaría de la Función Pública** Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.	1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción 2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal 3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública 4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal 5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado mexicano	1.1.- Vigilancia ciudadana y combate de la corrupción 1.2.- Control Interno objetivos y metas 1.3.- Fiscalización orientada 1.4.- Rendición de cuentas 1.5.- Sistema ciudadano 1.6.- Apertura gub1.7.- Combate a la corrupción 2.1.- Capacidad gubernamental 2.2.- Mejorar los procesos de investigación 2.3.- Nueva ética pública, los conflictos de intereses, y sanción 2.4.- Contrataciones públicas 3.1.- Austeridad y disciplina 3.2.- Administración pública austera y responsable 3.3.- Consolidar las adquisiciones, arrendamientos 3.4.- Calidad y eficiencia del gasto en la APF con base en los resultados 3.5.- Identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas 3.6.- transformación de la Administración Pública Federal uso de TIC 3.7.- Agilizar las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal 4.1.- Capacitar y sensibilizar a servidoras públicas 4.2.- Profesionalización 4.3.- Simplificación de procesos institucionales y normas 4.4.- Modernizar la estructura de la APF 4.5.- Actualizar funciones 5.1.- Consolidar el marco normativo inmobiliario 5.2.- Control, mejor uso y aprovechamiento, de los bienes muebles e inmuebles 5.3.- Facilitar a la APF de infraestructura 5.4.- Dar destino a bienes y a empresas improductivas[15]

2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

8 Líneas de la Agenda de Buen Gobierno.
1 Un gobierno honesto y transparente.
2 Un gobierno profesional.
3 Un gobierno de calidad.
4 Un gobierno digital.
5 Un gobierno con mejora regulatoria.
6 Un gobierno que cueste menos.

9

1 Un gobierno honesto y transparente, que impulse la probidad de los servidores públicos, el combate decidido y frontal a la corrupción y la transparencia de la gestión pública, para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.
2 Un gobierno profesional, que atraiga y retenga a las mujeres y hombres más capacitados en el servicio público, y que se sustente en esquemas de desarrollo de recursos humanos plenamente desvinculados de posiciones políticas para garantizar que la administración pública transite los cambios de administración con el mínimo trastorno y la máxima eficacia.
3 Un gobierno de calidad, que mejore día a día los productos y servicios que ofrece a la sociedad, de forma que éstos satisfagan e incluso superen las expectativas de los ciudadanos.
4 Un gobierno digital, que, a través del uso óptimo de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, agilice el acceso de la ciudadanía a los servicios gubernamentales con mayor oportunidad, calidad y eficiencia, contribuya al combate a la corrupción y fomente la transparencia en la función pública.
5 Un gobierno con mejora regulatoria, que elimine los trámites excesivos, reduzca al mínimo los costos que implica para los particulares el cumplimiento de leyes, normas y disposiciones administrativas, y garantice a la ciudadanía seguridad y rapidez en los mismos, como factor de impulso a la competitividad general.
6 Un gobierno que cueste menos, que multiplique la cantidad y la calidad de los servicios que proporciona a la ciudadanía a través de la reestructuración del gasto público, reduciendo las erogaciones que no aporten valor y acrecentando la asignación de recursos a las áreas que ofrecen más y mejores beneficios a la población.

10

1. Objetivos del PND 2997-2012 Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación,

salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras. 9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

11 Objetivos del Programa de Mejora de la Gestión.
1 Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.
2 Incrementar la efectividad de las instituciones. 3 Minimizar los costos de operación de las dependencias y entidades.

12 Estrategias del Programa de Mejora de la Gestión Pública.
1.1 Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad.
1.2 Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).
2.1 Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento.
2.2 Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.
2.3 Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad.
2.4 Mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.
2.5 Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.
3.1 Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los re cursos impacten positivamente en el quehacer sustantivo de las instituciones. 3.2 Optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales.
3.3 Incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, redimensionándolas y adecuándolas para el cumplimiento de sus funciones.

13
1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.
2: Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.

3: Optimizar el uso de los recursos en la APF.
4: Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.

14

1.1 Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.
1.2 Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción.
1.3 Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la APF.
1.4 Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.
1.5 Fortalecer el uso de la información presupuestaria.
1.6 Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos.
1.7 Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos.
2.1 Impulsar una planeación nacional basada en resultados.
2.2 Vincular el SED con las asignaciones presupuestarias.
2.3 Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la APF.
2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED. Estrategia
2.5 Garantizar que los programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera de Inversión, sean aquellos con mayor rentabilidad social.
3.1 Orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos.
3.2 Fortalecer el uso eficiente de los recursos destinados a servicios personales y gasto de operación.
3.3 Promover la implementación de estrategias de contratación orientadas a la obtención del máximo valor por la inversión.
3.4 Promover una administración moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal.
4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades.
4.2 Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos.
4.3 Obtener las mejores condiciones en la contratación de bienes, servicios y obras públicas de la APF.
4.4 Fortalecer la planeación y control de los recursos humanos, alineados a los objetivos y metas estratégicas institucionales.
4.5 Simplificar la regulación que rige a las dependencias y entidades para garantizar la eficiente operación del gobierno.
5.1 Propiciar la transformación Gubernamental mediante las tecnologías de información y comunicación.
5.2 Contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad de coberturas en los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud mediante la utilización de TIC.
5.3 Propiciar la transformación del modelo educativo con herramientas tecnológicas.
5.4 Desarrollar la economía digital que impulse el mercado de TIC, el apoyo a actividades productivas y al capital humano.
5.5 Fortalecer la seguridad ciudadana utilizando medios digitales.
5.6 Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad.
5.7 Establecer y operar el Marco Jurídico para las TIC.

15 Estrategias del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.
1.1.- Generar condiciones que articulen redes ciudadanas y espacios participativos para contribuir a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción
1.2.- Mejorar el control interno para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas de las dependencias y entidades de la APF

1.3.- Focalizar los actos de fiscalización en las áreas proclives a irregularidades administrativas e ilícitos en la gestión pública
1.4.- Consolidar un modelo de rendición de cuentas en la APF en el que la actuación de las personas servidoras públicas, así como los proyectos, políticas, programas y uso de recursos públicos, contribuyan en todo momento al interés público
1.5.- Impulsar y operar un Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción para captar actos graves de corrupción, así como los relacionados con hostigamiento, acoso sexual y violaciones a los derechos humanos, garantizando la confidencialidad de la información que se proporciona, otorgando medidas de protección frente a represalias y estableciendo acciones de seguimiento para el desahogo de la alerta
1.6.- Fomentar en las entidades y dependencias de la APF la adopción de prácticas y dinámicas orientadas a una cultura de apertura gubernamental, a través de medidas de transparencia y de participación de las personas en las actividades y decisiones gubernamentales, así como de mecanismos de innovación social y tecnológica, desde un enfoque ciudadano 1.7.- Impulsar acciones sistemáticas y de coordinación entre las dependencias y entidades de la APF y otros entes públicos e instancias anticorrupción a nivel nacional e internacional que permitan la implementación de mecanismos efectivos de combate a la corrupción
2.1.- Fortalecer la capacidad gubernamental para la imposición de sanciones Administrativas
2.2.- Establecer nuevos mecanismos de inteligencia administrativa para mejorar los procesos de investigación sobre presuntas conductas Irregulares, a fin de contar con elementos de prueba contundentes que permitan sancionar a los servidores públicos involucrados en hechos de corrupción
2.3.- Identificar y mitigar, desde una perspectiva de la nueva ética pública, los conflictos de intereses, y promover la sanción ante las instancias correspondientes de aquellas personas servidoras públicas que actúen en este supuesto
2.4.- Sancionar a las personas físicas y morales que infrinjan las disposiciones en materia de contrataciones públicas
3.1.- Establecer los mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios, sin comprometer los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo ni las metas institucionales
3.2.- Dar seguimiento puntual y revisar constantemente las acciones implementadas para consolidar una administración pública austera y responsable
3.3.- Consolidar las adquisiciones, arrendamientos y/o contratación de servicios de uso generalizado que, por su recurrencia, vigencia, volumen y/o nivel de gasto, son sujetos de dicho proceso, a fin de generar economías de escala, eficiencia administrativa y mejores condiciones de precio y calidad, promoviendo la eliminación de conductas irregulares de los servidores públicos que participan en este proceso
3.4.- Incrementar la calidad y eficiencia del gasto en la APF con base en los resultados de las acciones de seguimiento, monitoreo, evaluación y fiscalización de los programas presupuestarios
3.5.- Fortalecer los mecanismos de identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los programas presupuestarios y fomentar el uso de estos hallazgos en el diseño, operación y medición de resultados
3.6.- Potenciar la transformación de la Administración Pública Federal mediante el uso y aprovechamiento de las TIC, en beneficio directo de la población
3.7.- Agilizar las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como su coordinación y vinculación, mediante el uso de TIC
4.1.- Capacitar y sensibilizar a las personas servidoras públicas para orientar sus conductas y la toma de decisiones en el desempeño de sus labores, a fin de reivindicar el verdadero significado del ejercicio de la función pública
4.2.- Diseñar e implementar una política pública que promueva la profesionalización de los recursos humanos

mediante la objetividad de sus procesos para la captación, distribución, retención y desarrollo de talento en el servicio público y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades integrales de las personas servidoras públicas, a fin de elevar las capacidades institucionales contribuyendo al cumplimiento eficiente de los objetivos de gobierno

4.3.- Promover la mejora y simplificación de los procesos institucionales y el marco normativo interno que los regula, con acciones que apoyen el uso adecuado de recursos, el cumplimiento de los objetivos y la eliminación de márgenes de discrecionalidad

4.4.- Modernizar la estructura de la APF para contribuir a que el Gobierno Federal cuente con organizaciones adecuadas para el logro de resultados institucionales, bajo criterios de eficiencia, transparencia y austeridad

4.5.- Actualizar la definición de funciones conforme a las necesidades derivadas de la operación, eliminar duplicidad en áreas y evitar desviaciones en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, con la mayor eficacia y eficiencia

5.1.- Consolidar el marco normativo inmobiliario dirigido a lograr el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, mediante una política armonizada que garantice atender los requerimientos de las dependencias y entidades de la APF

5.2.- Impulsar las acciones de control, mejor uso y aprovechamiento, así como la valuación de los bienes muebles e inmuebles dirigidos al desarrollo de las actividades del gobierno mexicano

5.3.- Facilitar a la APF de infraestructura, bienes muebles e inmuebles, adecuados y sustentables para el aprovechamiento y beneficio del Estado

5.4.- Dar destino a bienes y a empresas improductivas, en el menor tiempo y con la mayor recuperación posible, contribuyendo a los esfuerzos de austeridad y fortalecimiento del Estado de Derecho con las mejores condiciones de atención y servicio a transferentes y compradores

16 Estrategias del PND.

1.1 Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad.
1.2 Recuperar el estado de derecho.
1.3 Separar el poder político del poder económico.
1.4 Cambio de paradigma en seguridad.
1.5 Hacia una democracia participativa.
1.6 Revocación del mandato.
1.7 Consulta popular.
1.8 Mandar obedeciendo.
1.9 Política exterior: recuperación de los principios.
1.10 Migración: soluciones de raíz.
1.11 Libertad e igualdad.
2.1 Construir un país con bienestar.
2.2 Desarrollo sostenible.
2.3 Programas.
2.4 Derecho a la educación.
2.5 Salud para toda la población.
2.6 Instituto Nacional de Salud para el Bienestar.
2.7 Cultura para la paz, para el bienestar y para todos.
3.1 Detonar el crecimiento.
3.2 Mantener finanzas sanas.
3.3 No más incrementos impositivos.
3.4 Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada.

3.5 Rescate del sector energético.
3.6 Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo.
3.7 Creación del Banco del Bienestar.
3.8 Construcción de caminos rurales.
3.9 Cobertura de Internet para todo el país.
3.10 Proyectos regionales.
3.11 Aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles" en Santa Lucía.
3.12 Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo.
3.13 Ciencia y tecnología.
3.14 El deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional.

17 Estrategias de Seguridad del PND.
1.4.1 Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
1.4.2 Garantizar empleo, educación, salud y bienestar.
1.4.3 Pleno respeto a los derechos humanos.
1.4.4 Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad. 1
.4.5 Reformular el combate a las drogas.
1.4.6 Emprender la construcción de la paz.
1.4.7 Recuperación y dignificación de las cárceles.
1.4.8 Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz.
1.4.9 Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas.
1.4.10 Establecer la Guardia Nacional.
1.4.11 Coordinaciones nacionales, estatales y regionales.
1.4.12 Estrategias específicas.

18 Programas de la política social del PND.
2.3.1 El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.
2.3.2 Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad.
2.3.3 Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.
2.3.4 Jóvenes Construyendo el Futuro.
2.3.5 Jóvenes escribiendo el futuro.
2.3.6 Sembrando vida.
2.3.7 Programa Nacional de Reconstrucción.
2.3.8 Desarrollo Urbano y Vivienda.
2.3.9 Tandas para el bienestar.

Como se observa en los últimos siete sexenios de gobierno (1983 -1988 al 2019 -2024), estos programas han buscado impulsar la participación ciudadana, la calidad de los servicios, el combate a la corrupción e impunidad, la transparencia, el gobierno abierto, planeación y prospectiva, la orientación a resultados, la profesionalización, la evaluación del desempeño institucional e individual, la digitalización de las operaciones, de los trámites y de los servicios, así como la eficiencia, eficacia y productividad de la gestión administrativa y presupuestal en la Administración Pública Federal.

En términos generales se observa un alto grado de continuidad entre los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo y en lo que se refiere a los Programas de modernización administrativa del aparato gubernamental durante el periodo de análisis.

Lo anterior se explica en gran medida por factores internacionales que influyen en forma significativa en la gestión del gobierno, en donde destaca la inclusión de México en la globalización mundial.

El presente gobierno en su *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad*, y de *Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*, muestra una continuidad significativa con las estrategias observadas en las administraciones anteriores y que forman parte del presente análisis.

La mejora de la administración de cada una de las organizaciones públicas ha cobrado cada vez más relevancia dado que son las responsables de alcanzar los compromisos contraídos en las políticas públicas.

Hay que recordar que estas organizaciones están conformadas por un conjunto de servidores públicos que han sido los responsables de planear, organizar, implementar, direccionar, innovar y controlar los recursos asignados para cumplir con los compromisos de esas políticas públicas, en fin, ellos son los que les dan movimiento a las organizaciones y los que logran y consolidan el cambio.

En nuestro país, los esfuerzos de cada gobierno se ven reflejados en los programas de modernización administrativa que vienen distinguiendo, a cada uno de ellos en su estructura, objetivos, estrategias, líneas de acciones, enfoques, indicadores de evaluación-medición (esenciales para el seguimiento puntual de los logros alcanzados), tecnologías y metodologías empleadas.

Es importante reflexionar sobre algunas metodologías administrativas, tecnologías de la información y nuevos enfoques de administración que han permitido darles continuidad a estos programas, dentro de las cuales tenemos: *Calidad Total* y mejora continua, enfoque y atención ciudadana, mejoramiento de los servicios, lenguaje ciudadano, enfoque a resultados, organizaciones eficientes, evaluación de las políticas públicas, evaluación del desempeño organizacional, evaluación del desempeño de los servidores públicos, enfoque abierto, planeación y prospectiva, clima organizacional y códigos de conducta.

1.1 Líneas de Continuidad

Sobre salen dentro de estas líneas por su continuidad en estos seis sexenios de análisis y por el impacto social de su implementación, las siguientes:

1.1.1 Enfoque ciudadano

Surge un modelo de administración orientado al ciudadano que se convirtió en el foco central, de tal manera que las instituciones públicas han diseñado y empujado sus estructuras, políticas y procesos para brindar un buen servicio al ciudadano.

Así la administración del servicio se convierte en el enfoque central de las organizaciones públicas y se orienta a una constante mejora en la calidad y a hacer de ésta su fuerza motriz de gestión y transformación para darle al ciudadano el mejor servicio.

En estos programas de modernización los gobiernos han realizado esfuerzos constantes para darle continuidad a este enfoque construyendo estructuras administrativas especializadas, como es el caso de las ventanillas únicas, metodologías también

especializadas como son los casos del enfoque ciudadano, lenguaje ciudadano para una mayor claridad comunicativa con los ciudadanos diseño establecimiento y evaluación de estándares del servicio, metodologías para la evaluación del servicio, así como la integración de las tecnologías de información entre otras.

La manera como los servidores públicos tomen en consideración al ciudadano y se vinculen más directamente con ellos ha representado un verdadero cambio de mentalidad y de actitud hacia la sociedad. Consultar al usuario sobre sus necesidades, otorgar los servicios en línea de forma automatizada, informarse sobre sus reacciones frente al servicio prestado y otras formas de su participación constituyen el eje central de estos programas de modernización.

1.1.2 La profesionalización de los recursos humanos

Se considera al recurso humano como el recurso más importante dentro de las organizaciones públicas, para que den respuesta a la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía, y se constituyen en la base para que estas organizaciones sean más eficientes, eficaces y productivas para dar cumplimiento a las políticas públicas que los gobiernos han comprometido a la sociedad.

En este proceso se observan, en los programas de modernización del periodo analizado estrategias que han permitido contar con servidores públicos que acceden al servicio público derivado de procesos meritocráticos y, por otro lado, se les da a los servidores públicos certeza jurídica, seguridad y estabilidad laboral, igualdad de oportunidades en su desarrollo, acceso permanente a la formación y capacitación, nuevos mecanismos de estímulo y motivación en su trabajo, entre otros.

Es así como dentro de este contexto nace en abril del 2003 la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* que busca darle también a la ciudadanía igualdad de oportunidades para que, si así lo desea, acceda al servicio público.

El nacimiento e impulso del servicio profesional de carrera fue la base para darle, continuidad e impulso a los compromisos gubernamentales, dado que los servidores públicos contarían con la seguridad en su puesto en términos del cumplimiento documentado de su función, es decir, de conformidad con sus méritos alcanzados.

Poner en marcha el *Servicio Profesional de Carrera* (SPC) fue un proceso coordinado por la *Secretaría de la Función Pública* con participación de las instituciones públicas sujetas al SPC, de la sociedad civil.

En este contexto emerge la *Red del Servicio Profesional de Carrera* conformada por destacados académicos y servidores públicos, que organizaron conferencias, mesas redondas, seminarios entre otros eventos, en organizaciones públicas, universidades e instituciones de educación superior públicas y privadas principalmente, tanto en la ciudad de México, como en estados y municipios.

En este caso se establecieron metodologías para facilitar la valoración y selección de aspirantes a ingresar al servicio público, evaluación, desarrollo y certificación de las capacidades de los servidores públicos, capacitación y formación, así como para la evaluación del desempeño.

Vale destacar que, para la puesta en marcha del *Servicio Profesional de Carrera*, se contó con el apoyo económico y con el apoyo e intercambio técnico de diversos países, así como con la participación de organismos internacionales, tales como: *US Agency for International Development* (USAID) de los Estados Unidos de Norte América, el *British Council* de Inglaterra (*Consejo Británico*), la AECI (A*gencia Española de Cooperación Internacional*) España, Canadá y Francia.

1.1.3 Evaluación Institucional

La medición y evaluación de las organizaciones públicas es una necesidad para la modernización, pues se hizo indispensable un mejor uso de los recursos en base a sus resultados, transparencia y al impacto final de su quehacer en función a las demandas de la sociedad.

En este sentido se han venido estableciendo las bases de una cultura de medición orientada a resultados, así en principio se generó un modelo llamado convenios de desempeño, que permitía a las organizaciones generar compromisos anuales en función de sus objetivos y acceder a beneficios concertados, en términos de los resultados alcanzados en la medición de su desempeño.

Esto permitió generar metodologías y mecanismos para la elaboración de indicadores de desempeño de manera tal que permita evaluar a los programas y las organizaciones públicas desde el punto de vista de la política, es decir se necesitaba medir el desempeño de las políticas públicas.

La evaluación permanente de las políticas públicas y programas de las organizaciones, así como la evaluación permanente de los servidores públicos en su desempeño fueron acciones primordiales de este programa. Los cuales se constituyen en una innovación y en un reto significativo.

Cabe mencionar que, en el caso de la evaluación de programas, se instituyó la tercería como mecanismo de transparencia. Esto sin contar las continuas intervenciones de Auditoría Superior de la Federación, aspecto que dotó de grandes y eficientes orientaciones para la mejora sustantiva de los programas.

1.1.4 La Planeación Estratégica

Se impulsó el uso de la planeación estratégica a efecto de fortalecer la estrategia de las organizaciones que conforman la administración pública y contribuir así a alcanzar los objetivos y resultados trazados dentro de las políticas públicas.

La puesta en marcha de esta planeación requirió la elaboración y desarrollo de metodologías de los componentes que le conforman, tal es el caso de los objetivos, los indicadores para medir sus resultados, la construcción de sus escenarios y alternativas, la toma de decisiones, así como mecanismos de desdoblamiento y vinculación hacia el interior de las organizaciones, entre otros.

En estos ejercicios de planeación estratégica las organizaciones mejoraron la vinculación de sus objetivos y metas con en el ejercicio programática – presupuestal, con el quehacer cotidiano de la operación, además se sentaron las bases de institucionalización en el uso de la planeación estratégica en todas las dependencias y entidades de la administración pública como un instrumento de visión que dio orden a las acciones de gobierno en el diseño e implementación de sus políticas públicas.

1.1.5 Las Estructuras Orgánicas

En el periodo de análisis, se observan importantes esfuerzos por establecer una organización para la administración pública federal y para cada una de las organizaciones que la conforman, mucho más eficientes y eficaces.

Así es que observamos en forma inicial una intención de reducción del tamaño del aparato gubernamental, dicho redimensionamiento de la Administración Pública Federal se consolida en los dos primeros sexenios expuestos en el presente análisis. Logrando una reducción significativa en el número de instituciones que conformaban, en aquel momento, a la administración pública federal.

Posteriormente, los esfuerzos gubernamentales se concentran en dotar a las organizaciones de una mejor conformación de sus estructuras orgánicas y ocupacionales para el logro de resultados y objetivos, atendiendo a las demandas ciudadanos con mayor oportunidad y calidad, de tal manera que se desarrolló metodología que dio orientación a procesos y al cumplimiento de objetivos a las organizaciones de las instituciones públicas.

Finalmente, se inician acciones para modernizar en forma significativa las estructuras orgánicas de las instituciones de la administración pública federal, reduciendo la verticalidad de las mismas, así como, buscando una migración hacia organizaciones más horizontales y orientadas a resultados, estableciendo modelos prospectivos que permitirán a las organizaciones adaptarse con oportunidad a las necesidades de gestión en términos de las demandas ciudadanas, que como todos sabemos, cada vez son más exigentes. Estos esfuerzos surgen en forma explícita con la *Ley del Servicio*

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que contempla como acción específica y estrategia a ejecutar, el establecimiento de planeación prospectiva en materia de organización y recursos humanos.

1.1.6 El Combate a la Corrupción

El combate a la corrupción ha sido una preocupación constante y los gobiernos sexenales han sido receptivos a esta demanda social y han realizado acciones a efectos de combatirla y se ven reflejados en sus objetivos, estrategias, estructuras organizacionales específicas, en programas muy concretos y en presupuestos asignados.

Es importante reconocer la importancia de acciones sobre esta materia, el ciudadano mexicano se ha preocupado y pronunciado para denunciar, combatir y erradicar la corrupción por parte de los políticos, servidores públicos y sociedad, sean personas físicas o bien personas morales.

Es importante destacar los códigos de conducta (ética) que juegan un papel relevante en orientar y reforzar la conducta de los servidores públicos en torno al combate a la corrupción.

La participación de los servidores públicos fue esencial en la construcción de los códigos de conducta de su organización, donde se creó además grupos a su interior para su desarrollo.

De las acciones implementadas sobre sale también la participación de la sociedad a través de las contralorías sociales, las contralorías internas y desde luego la *Auditoria Superior de la Federación*.

1.2 Otras líneas contribuyentes

Todas estas metodologías son contribuyentes para capacitar, formar y desarrollar a los servidores públicos, a fin de que sean más profesionales, honestos, eficaces y transparentes, buscando siempre dar un mejor servicio a la sociedad, en pocas palabras, les

proporciona la capacidad requerida para el desarrollo de su profesionalismo, honestidad en el trabajo, eficacia y transparencia gubernamental.

Estas nuevas metodologías de administración se adaptaron a las características de cada una de las organizaciones que conforman el Poder Ejecutivo: secretarias de estado, órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales.

Para poner en marcha estos programas se generó una infraestructura organizacional, siendo, la que dirige esta transformación, la actual *Secretaría de la Función Pública* (SFP), otrora *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SECODAM) y la otrora *Secretaría de Contraloría General de la Federación* (SECOGEF), en su rol de cabeza de sector, siendo entonces la responsable de dirigir su puesta en marcha.

Hacia al interior de la secretaría se generó una infraestructura organizacional especializada en materia de estructuras organizacionales, mejora de procesos, recursos humanos, medición y evaluación del desempeño individual e institucional, así como evaluación de la modernización administrativa lograda en sus diversos objetivos, encargándose de modificar, en caso de ser necesario la estrategia, sin afectar el Programa correspondiente y buscando en todo momento, el logro de los objetivos.

De manera similar se establecieron áreas especializadas en atención ciudadana, gobierno abierto, transparencia y combate a la corrupción, clima y cultura organizacional, desarrollo y herramientas digitales. Estas áreas organizacionales, eran las responsables de generar normas, políticas, procesos, elaborar nuevas metodologías administrativas o bien su adaptación a las metodologías existentes, programas de difusión y capacitación, así como sistemas automatizados de registro y control, buscando siempre a facilidad en la operación de dichos procesos para los usuarios.

Antes de la difusión y capacitación se elaboraron materiales impresos y digitales para la capacitación y difusión, buscando cuestiones simples, homogéneas y replicables en

los diferentes centros de capacitación del Gobierno Federal, bajo la coordinación y dirección de la actual SFP.

Para poner en marcha esta infraestructura normativa y administrativa se capacitó y formó a los servidores públicos de las áreas de organización encargadas de estas funciones de las dependencias y entidades de la APF.

La SFP organizó todo un programa de capacitación, el cual tenía dos vertientes: la primera de ellas era capacitar a los encargados de implantar y poner en marcha toda esta infraestructura normativa y administrativa especializada en las dependencias y entidades, y la segunda era formar instructores internos especializados a fin de multiplicar estos conocimientos al interior de cada organización.

En este contexto, sobresale hasta el año 2001 en nuestra Administración Pública Federal, la capacitación de formadores al interior de todas las Secretarías de Estado, atendiendo a las instituciones en general que así lo solicitaran a través de su cabeza de Sector y que contaran, en su oportunidad con los *Centros de Capacitación en Calidad*, denominados coloquialmente CECALE´s, esta gran capacidad se limitó significativamente al desaparecer los casi 90 CECALE´s con que llegó a contar la Administración Pública Federal en el año referido.

Destaca que los CECALE's, contaban con instructores formados por la actual Secretaría de la Función Pública, con cursos y metodologías impartidos a los instructores replicadores del conocimiento en calidad, también, se aprovechó la infraestructura para desarrollar el esfuerzo generalizado relacionado con la *Valuación de Puestos*, cursos impartidos en su totalidad por la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* y por la otrora *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo* en los años 1997 al 2000.

Lo anterior permitió contar con la descripción y valuación de los puestos de mando del Gobierno federal en un tiempo récord, pero, sobre todo, bajo criterios de calidad y certidumbre.

A la sociedad también se le capacitó, sobre todo en las materias de normatividad, procesos y procedimientos que deben observar para poder realizar sus trámites y servicios requeridos y se buscó difundir los requisitos necesarios que deben de cumplir, al mismo tiempo que se les capacitó para su cumplimiento.

En materia de capacitación, los sexenios siguientes continuaron con las áreas de capacitación con contenidos y metodologías diferentes, sin perder de vista a los servidores público y a la sociedad.

En la elaboración de estos instrumentos administrativos que delineaban los requisitos para la realización de los trámites, se buscó siempre la sencillez, pero sobre todo un lenguaje ciudadano sencillo y claro, que no hubiese dudas en su entendimiento e introducción a las oficinas gubernamentales para satisfacer sus necesidades.

Recuérdese que se vinieron dando pasos muy importantes a efecto de garantizar un enfoque centrado en el ciudadano y la tarea esencial ha sido darle siempre un mejor servicio, a través de un impulso a los valores éticos, una mejora regulatoria y simplificación constante en los procesos y procedimientos de los trámites y servicios que realiza la organización, siempre buscando una mejora constante en la calidad y transparencia en la información que se le da y en la atención que se le brinda, inclusive se estimuló la realización de los trámites en línea.

Los tramites en línea, permitieron darle mayor transparencia, mejorar la calidad, oportunidad de los servicios y asegurar la distancia justa entre el usuario y el prestador del servicio, que promueva y facilita la honestidad en su ejecución.

Se reforzaron las contralorías internas en función a estos nuevos enfoques de gestión, se estableció y fortaleció la participación de las contralorías sociales en la construcción y verificación de los cumplimientos de los objetivos y metas de los compromisos contraídos por el gobierno en sus políticas públicas.

Estos avances permanentes de modernización administrativa sentaron las bases de una cultura de mejoramiento continuo en los servidores públicos que conforman las organizaciones del poder ejecutivo y estas fueron un reflejo e imitación para las organizaciones que conforman a los poderes legislativo y judicial, destaca que lo mismos sucedió con las organizaciones que conforman a los estados y municipios del Estado Mexicano, ellos formaron y pusieran en marcha sus propios programas, en concordancia, cabe destacar que no fueron pocos los estados y municipios que solicitaron la orientación del Gobierno Federal y que resultaron de utilidad.

Es necesario que las organizaciones continúen con estos esfuerzos de maduración y cultura en la modernización administrativa, así como en la formación de los servidores públicos y de su profesionalización con el fin último de darle a la ciudadanía un servicio honesto, transparente y con resultados.

Recuérdese no hay políticas públicas sin administración y no hay administración sin políticas públicas.

Elementos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Período	PND – Principios Rectores	PND - Objetivos Nacionales	Estrategias	Programas / Proyectos	Organización a cargo de modernización
2019 - 2024	1. Honradez y honestidad 2. No al gobierno rico con pueblo pobre 3. Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie 4. Economía para el bienestar 5. El mercado no sustituye al Estado 6. Por el bien de todos, primero los pobres 7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera 8. No puede haber paz sin justicia 9. El respeto al derecho ajeno es la paz 10. No más migración por hambre o por violencia 11. Democracia significa el poder del pueblo 12. Ética, libertad, confianza	1. Política y Gobierno 2. Política Social 3. Economía	1.1 Corrupción y dispendio 1.2 Estado de derecho 1.3 Poder político y económico 1.4 Seguridad 1.5 Democracia participativa 1.6 Revocación del mandato 1.7 Consulta popular 1.8 Mandar obedeciendo 1.9 Política exterior 1.10 Migración 1.11 Libertad e igualdad 2.1 Bienestar 2.2 Desarrollo sostenible 2.3 Programas 2.4 Educación 2.5 Salud 2.6 Instituto Nacional de Salud para el Bienestar 2.7 Cultura (paz, bienestar) 3.1 Crecimiento 3.2 Finanzas sanas 3.3 No incrementos impositivos 3.4 Contratos e Inversión privada 3.5 Sector energético 3.6 Reactivación económica 3.7 Banco del Bienestar 3.8 Caminos rurales 3.9 Internet para todos 3.10 Proyectos regionales 3.11 Aeropuerto Internacional 3.12 Autosuficiencia alimentaria 3.13 Ciencia y tecnología 3.14 Deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional[16]	1.4.1 Erradicar la corrupción y reactivar la justicia 1.4.2 Empleo, educación, salud y bienestar 1.4.3 Derechos humanos 1.4.4 Ética inst, y sociedad 1.4.5 Combate drogas 1.4.6 Construcción paz 1.4.7 Cárceles 1.4.8 Seguridad nacional, pública y paz 1.4.9 Seguridad nal y Fuerzas Armadas 1.4.10 Guardia Nacional 1.4.11 Coordinaciones nacionales, estatales y regionales 1.4.12 Estrategias específicas[17] 2.3.1 Bienestar de las Personas Adultas Mayores 2.3.2 Bienestar de las Personas Discapacidad 2.3.3 Becas para el Bienestar Benito Juárez 2.3.4 Jóvenes Construyendo el Futuro 2.3.5 Jóvenes escribiendo el futuro 2.3.6 Sembrando vida 2.3.7 Reconstrucción 2.3.8 Desarrollo Urbano y Vivienda 2.3.9 Tandas para el bienestar[18]	**Secretaría de la Función Pública** Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública

Estrategias del PND. 1.1 Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad. 1.2 Recuperar el estado de derecho. 1.3 Separar el poder político del poder económico. 1.4 Cambio de paradigma en seguridad. 1.5 Hacia una democracia participativa. 1.6 Revocación del mandato. 1.7 Consulta popular. 1.8 Mandar obedeciendo. 1.9 Política exterior: recuperación de los principios. 1.10 Migración: soluciones de raíz. 1.11 Libertad e igualdad. 2.1 Construir un país con bienestar. 2.2 Desarrollo sostenible. 2.3 Programas. 2.4 Derecho a la educación. 2.5 Salud para toda la población. 2.6 Instituto Nacional de Salud para el Bienestar. 2.7 Cultura para la paz, para el bienestar y para todos. 3.1 Detonar el crecimiento. 3.2 Mantener finan-

El mandato popular y social de la administración 2019-2024, se autodenomina como la *Cuarta Transformación*, porque consideran que les toca edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal.

La presente administración tiene ante el mundo la responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 presenta en sus principios rectores un alto grado de continuidad respecto de las administraciones anteriores en lo que se refiere a la corrupción, el estado de derecho, la democracia, el crecimiento sostenido de la economía, seguridad nacional, entre otros.

Los Desafíos que presentan las organizaciones de las Administraciones Publicas a partir de la pandemia del COVID 19: la necesidad del cambio

Los sucesos mundiales recientes señalan nuevos factores que están dando significado hoy en día a los estados nacionales y a sus organizaciones, que son consecuencia de las condiciones de salud, económicas, políticas, sociales y culturales inherentes al mundo contemporáneo, no olvidemos que estamos en un mundo globalizado del cual no podemos sustraernos y que pertenecemos a agrupaciones de carácter mundial

zas sanas. 3.3 No más incrementos impositivos. 3.4 Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada. 3.5 Rescate del sector energético. 3.6 Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo. 3.7 Creación del Banco del Bienestar. 3.8 Construcción de caminos rurales. 3.9 Cobertura de Internet para todo el país. 3.10 Proyectos regionales. 3.11 Aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles" en Santa Lucía. 3.12 Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo. 3.13 Ciencia y tecnología. 3.14 El deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional.

Estrategias de Seguridad del PND. 1.4.1 Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia. 1.4.2 Garantizar empleo, educación, salud y bienestar. 1.4.3 Pleno respeto a los derechos humanos. 1.4.4 Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad. 1.4.5 Reformular el combate a las drogas. 1.4.6 Emprender la construcción de la paz. 1.4.7 Recuperación y dignificación de las cárceles. 1.4.8 Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz. 1.4.9 Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas. 1.4.10 Establecer la Guardia Nacional. 1.4.11 Coordinaciones nacionales, estatales y regionales. 1.4.12 Estrategias específicas.

Programas de la política social del PND. 2.3.1 El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. 2.3.2 Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad. 2.3.3 Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. 2.3.4 Jóvenes Construyendo el Futuro. 2.3.5 Jóvenes escribiendo el futuro. 2.3.6 Sembrando vida. 2.3.7 Programa Nacional de Reconstrucción. 2.3.8 Desarrollo Urbano y Vivienda. 2.3.9 Tandas para el bienestar.

que tienen esas líneas en las expectativas de los países asociados. Estos factores son mensurables, existen independientemente de nuestros deseos y presionan a los países en su desarrollo.

2.1 Factores nacionales e internacionales

2.1.1 Factores internacionales

El acelerado crecimiento de la población mundial, principalmente la adulta mayor, que se aprecia en cualquiera de las curvas de población del mundo, además se muestra una caída significativa de la gente joven, tradicionalmente la gente en edad productiva, todas estas predicciones son desarrolladas por entidades especializadas, tales como el *Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población*, entre otros.

También el acelerado crecimiento de las nuevas tecnologías como la robótica, las telecomunicaciones y otras formas de alta tecnología están sustituyendo a los seres humanos, los están desplazando porque se obtiene gran calidad y rapidez en la generación de bienes y servicios.

La transformación digital en las economías y las organizaciones de los estados nacionales. El crecimiento acelerado del internet. El surgimiento del comercio electrónico (que con la situación de salud que estamos viviendo, se está acelerando más rápido de lo esperado). La digitalización está transformando los sectores agropecuarios, económicos, ciencia y tecnología, educativos, telecomunicaciones, la crisis energética, la contaminación ambiental y atmosférica entre otros.

Por otro lado, se aprecia la desaceleración de las economías de las naciones, una activa participación del mundo oriental en los procesos internacionales, un reagrupamiento entre las naciones principalmente en Latinoamérica.

En ese contexto, destaca, la actual crisis en la salud pública ocasionada por el coronavirus COVID-19, la cual nos pone en una situación de crisis mundial, que no solo atenta

contra la vida de las personas que adquieren la enfermedad, sino que paraliza a la sociedad en su conjunto para realizar las actividades productivas que le permiten desarrollarse y salir adelante precisamente como sociedad y como país.

Esta crisis internacional ha acelerado una serie de factores existentes, así como el nacimiento de nuevos, acentuando esta crisis por la que atravesamos, lo que nos está llevando a acelerar una nueva forma de organizarnos como sociedad, como administración y como país.

2.1.2 Factores nacionales

Dentro de estos factores sobresalen para nuestro país en forma particular, un crecimiento demográfico acelerado de jóvenes, como de adultos mayores, una perdida acelerada del empleo, una rápida desaceleración económica, una fuerte austeridad en las organizaciones públicas, una desigualdad social, una polarización social más acentuada, cambios abruptos de políticas públicas, un recorte abrupto de servidores públicos de carrera rompiendo aún más el sistema de profesionalización, así como los recortes a las estructuras de las organizaciones públicas.

Aunado a esta situación hay que recordar que cada 6 años cuando se da un cambio de gobierno emigran un gran número de servidores públicos, lo que desprofesionaliza a las organizaciones públicas, descontinuando la aplicación y seguimiento de las políticas públicas, así como las estructuras organizacionales, procesos y procedimientos, reinventándolos nuevamente, no dejándolos madurar, imponiéndose los criterios políticos sobre los administrativos, impidiendo la continuidad de estas, del conocimiento de estos servidores y de su experiencia profesional.

Lo anterior deteriora el desarrollo, perjudica al avance que debiera de tener nuestro país, recordemos que la razón por la que surge el servicio profesional de carrera, es justamente para darle continuidad a las políticas públicas que cumplan con los objetivos plantados y que estos sean consistentes con las diversas administraciones, pero si de algo estamos seguros, todas las políticas buscan reducir la pobreza, mejorar la condición de vida de

los mexicanos, asegurarles servicios oportunos de calidad, eficientes, proporcionados con transparencia y honestidad.

De lo contrario, se pierde el sentido de la profesionalización, lo que se busca es conciliar la administración con la política y darle prioridad, a las nuevas administraciones, retomando lo que resulte de valor, es importante que los políticos entiendan el papel de la administración, de sus administradores públicos, de sus servidores públicos, sin ellos las políticas públicas no se aplican y los compromisos de la política ante los ciudadanos no se cumplen.

Es importante tener claro la curva de aprendizaje, sobre todo en el servidor público de nuevo ingreso, sobre el tiempo que se lleva aprender y aplicar sus conocimientos a su nueva realidad y comience a dar resultados a las responsabilidades que le fueron asignadas, se da una gran pérdida de tiempo, además de los errores naturales que realiza cualquier persona al iniciar su gestión.

Por otro lado, los servidores públicos que tienen tiempo trabajando en la organización operando sus responsabilidades asignadas, en el caso de que emerjan nuevas normas, procesos y procedimientos es necesario que participen en su diseño, construcción e implementación y así los tiempos para dar resultados serán más cortos.

Hay que darle su lugar a los que ponen en marcha las políticas públicas o sea a los servidores públicos, y los políticos que se dedique a lo que saben hacer mejor, la política, dejando a los servidores públicos la responsabilidad de ponerlas en marcha.

Una crisis como la actual reclama que los compromisos del ejecutivo sean canalizados eficiente y eficazmente, y para ello se requiere una serie de instrumentos metodológicos jurídicos y de administración.

2.2 Los desafíos

Para empezar, el primer paso a dar es contar con una planeación muy cuidadosa de los programas plasmados en el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND), así como de los programas emergentes marcados por la crisis sanitaria.

Una planeación muy profesional, con objetivos claros y entendibles, metas alcanzables y medibles e indicadores que midan el resultado esperado, sin perder de vista los procesos y recursos que articulen los objetivos con las metas y su cumplimiento.

Recuerden que, para lograr una meta, es indispensable tener un proyecto que involucre responsables, plazos y recursos para lograrlo, de otra forma, se constituye en una "buen intención", pero no hay nada que asegure lograrla. Debemos anticiparnos a los problemas para resolverlos con oportunidad.

Los recursos humanos, deben estar integrados en una estructura organizacional sencilla, no burocratizada, más horizontal y menos verticalizada, donde las funciones y actividades de los puestos sean sencillas y entendibles, que, de libertad de acción a los servidores públicos en el cumplimiento de sus responsabilidades, y que les de la versatilidad que el mundo moderno exige.

Una dirección orientada al trabajo en equipo, donde todos los servidores públicos tengan la libertad de expresarse, opinar y recomendar en el ejercicio de las decisiones para dar cumplimiento a los objetivos y metas.

Una dirección que capacite motive, reconozca y retroalimente a los servidores públicos por el desempeño de su trabajo, que los desarrolle y profesionalice durante su propia gestión.

Una dirección que estimule la innovación en los servidores públicos para hacer más eficiente y eficaz a las organizaciones públicas, la creatividad es una gran virtud que debemos estimular, en forma dirigida, lo que nos dará excelentes resultados.

Una dirección que motive al servidor público, pero sobre todo que le de seguridad de permanencia en su empleo, permanencia ante resultados objetivamente valorados.
Una dirección que genere procesos de retroalimentación en relación con el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidas.

Una dirección que tenga como centro de su misión a los ciudadanos.
Una dirección que convoque a la sociedad para informarles, comunicarles y sobre todo que participe en los programas de esta administración, que finalmente son para su beneficio.

El éxito está en el conocimiento, los objetivos y mecanismos, los debe conocer el servidor público y también la sociedad para que se dé sinergia y acompañamiento para alcanzar más eficientemente los resultados.

A la sociedad que recibe estímulos directos, es necesario capacitarlo para que entienda que no basta con hacerles llegar el recurso en forma directa, sino que es necesario que ellos lo hagan productivo, por lo que el Gobierno debe informarles, comunicarles y capacitarles en el uso del recurso.

Además de darle seguimiento a la aplicación del recurso, para que sea utilizado para el fin determinado previamente, no para algún otro tipo de gasto, por lo que es necesario comunicarles el objetivo de ese estímulo, el mecanismo de seguimiento y forma de evaluación a la que se sujetarán, para que continúen recibiendo el apoyo económico directo correspondiente.

Para lo cual es indispensable que las contralorías internas y las contralorías sociales se involucren en estos procesos con objeto de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los compromisos contraídos por el gobierno en sus políticas públicas.

De no hacer esto, que resulta de suma importancia, estamos dando apoyos en forma directa, sin conocer en forma objetiva el impacto del beneficio social, que haga crecer a

la sociedad en la que estamos y no ser un recurso económico gastado sin identificar los resultados obteniendo y que se traduzca en un recurso perdido.

Finalmente, no podemos olvidar que la transparencia y rendición de cuentas, son necesarias e indispensables para que la sociedad observe y evalúe los beneficios de los resultados de los compromisos contraídos por sus gobernantes.

2.3 Acciones implementadas derivadas del COVID-19

La Secretaría de Salud emitió el 24 de marzo de 2020, el ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

En su artículo Segundo establece en forma específica las medidas preventivas que deberán poner en práctica los sectores público, privado y social:

- Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a las personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, sin que ello significa la pérdida de su salario.
- Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles.
- Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras y de los usuarios de sus servicios.

En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia.

Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que correspondan.
Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado.
- Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas.
- Cumplir las medidas básicas de higiene.

Estas medidas instruidas por el Ejecutivo y adoptadas por los Sectores Público, Privado y Social, motivaron el desarrollo de acciones que permitieran dar continuidad a las actividades educativas, productivas e incluso de salud, a través de las tecnologías de información, para garantizar la sana distancia y reducir el riesgo de contagio, pero tratando de reducir al máximo el impacto negativo de la contingencia.

Es así que identificamos aspectos tales como la educación por medios digitales, lo que ha facilitado que los estudiantes no pierdan sus avances y continúen desde casa realizando sus actividades educativas. En materia de salud, los médicos que han podido optar por dar consultas a distancia, también lo han hecho así.
Se observa también en el sector público, un incremento significativo en los servicios prestados por medio digital, incluyendo el otorgamiento de citas para los servicios que requieren la presencia física de los usuarios.

Otra acción que ha sido notoria es el informe diario que presenta la Secretaría de Salud respecto al comportamiento de los principales indicadores de la Pandemia, lo cual exige un alto grado de coordinación por parte de las instancias de salud involucradas en la atención de los enfermos de este padecimiento.

La innovación ordenada en las organizaciones de la Administración Pública Federal como un factor de transformación

Innovación es un cambio que introduce novedades, y que se refiere a modificar elementos ya existentes con el fin de mejorarlos, aunque también es posible en la implementación de elementos totalmente nuevos.

Hay una forma de innovación consistente en la mejora de la gestión gubernamental con nuevos procedimientos, utilización de tecnología, automatización, mejorando la calidad, definiendo nuevas formas de satisfacer al ciudadano, son solo algunas ideas de lo que puede ser y conseguir la innovación y ayuda a la administración pública a ser más competitiva y mejorar, su organización, su gestión y funcionamiento, así como los trámites y servicios que presta.

Un factor de innovación fundamental es el que se deriva de la demanda, en este caso, de la demanda ciudadana, la cual contiene un alto grado de influencia en los avances y logros en materia de innovación gubernamental.

Los ciudadanos día a día requieren solución a sus problemas de manera rápida, veraz y de resultados, las organizaciones públicas requieren de nuevos cambios en sus estructuras, en sus procesos, de nuevas formas de actuar y de responder a las necesidades de estos, es decir, requiere de innovaciones

Nuestras organizaciones y sus funcionarios no deben estar ajenos a los cambios de su entorno, mucho menos a las necesidades de los ciudadanos, sobre todo hoy en día en donde los problemas de salud son devastadores en lo económico, social, educativo, psicológico y familiar.

En nuestro contexto vienen existiendo una serie de barreras estructurales que motivan que los cambios no se den o que sean demasiado lentos y la ciudadanía no puede esperar, requiere soluciones, dentro de estas, encontramos las siguientes:

Los cambios sexenales, con lleva nueva planeación, como consecuencia cambios en lo político, jurídico y administrativo y un empezar de nuevo, como consecuencia, no hay tiempo de maduración en los procesos.
Estructuras organizacionales muy pesadas, demasiados niveles jerárquicos, donde el ciudadano se pierde cuando requiere alguna información.
Procesos y procedimientos demasiado pesados, hoy en día pasamos de una burocracia presencial, de papel a una burocracia digital, totalmente despersonalizada, donde el ciudadano se pierde.
Las tecnologías digitales han venido acelerar los cambios hacia el interior de las organizaciones.
El uso de lenguajes jurídicos y técnicos en los requisitos para que el ciudadano adquiera un bien o un servicio son muy sofisticados, no hay un lenguaje ciudadano.

Cada día la sociedad demanda de sus gobernantes rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos y en los resultados de los compromisos contraídos en sus políticas públicas, la ciudadanía requiere sencillez, claridad y veracidad en la información.
El acceso a la información es un derecho y el ciudadano hoy en día lo demanda para poder dar seguimiento y vigilar el cumplimiento de sus gobernantes, lo cual requiere menos opacidad y más transparencia de la función pública.

Estos cambios encaminados a la innovación requieren de una mayor participación e involucramiento ciudadano, para lo cual es necesario que los ciudadanos sean convocados a reuniones de información y capacitación, donde el compromiso de Cada día la sociedad demanda de sus gobernantes rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos y en los resultados de los compromisos contraídos en sus políticas públicas, la ciudadanía requiere sencillez, claridad y veracidad en su información.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación en febrero 5 de 1917, última reforma del 8 de mayo de 2020.

Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero 5 de 1983, y su última reforma de febrero 16 de 2018.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación, mayo 31 1983, México DF

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación, mayo 31 1989, México DF

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación, mayo 31 1995, México DF

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación, mayo 30 2001, México DF

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación, mayo 31 2007, México DF

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación, mayo 20 1913, México DF

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación, julio 12 2019, Ciudad de México.

Programa General de Simplificación Administrativa 1989-1994, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Talleres Gráficos de la Cooperación Mexicana de Impresión SA de CV octubre 1994, México DF

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Talleres Gráficos de México, mayo 1996 México DF

Agenda Presidencial de Buen Gobierno, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, septiembre 2001, México DF

Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, Secretaría de la Función Pública, Edición de Jorge Kim León, octubre 2008, México DF

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, Secretaría de la Función Pública 2008-2012, enero 2009, México DF

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, Secretaría de la Función Pública, noviembre 2013, México DF

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, Secretaría de la Función Pública, agosto 30 de 2019.

COVID-19: Resumen de las principales medidas, acciones y políticas implementadas por los Estados miembros del Sistema Económico y Latinoamericano y del Caribe (SELA), septiembre 2 2020.

La Política Social en el contexto de la Pandemia por el Virus SARS-CoV-2 (Covid-19) en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, Ciudad de México.

ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), Diario Oficial de la Federación, marzo 24 2020.

La innovación pública, los medios digitales y los desafíos de los gobiernos subnacionales ante el COVID-19

Leticia Contreras Orozco[1]

Introducción

En las últimas décadas, con la incorporación de las *Tecnologías de Información y Comunicación* (TIC) en diversas áreas de la actividad humana, tienen lugar importantes cambios. Las TIC se han vuelto un instrumento indispensable para desarrollar diversas tareas, han sido tema esencial en el desarrollo e instrumentación de cambios en la gestión pública, de la modernización administrativa y de la innovación en los gobiernos.

En ese tenor, las TIC pueden generar importantes espacios para la participación de la sociedad en los asuntos públicos y estrechar los vínculos entre gobierno y sociedad que, hoy en día debe ser una prioridad en la agenda de los gobiernos, sin distingo de ideologías políticas y partidistas, y como una de las palancas para detonar el desarrollo social.

Los retos que el siglo XXI impone a los gobiernos son muchos, pero sobre todo a los gobiernos subnacionales, cuya cercanía con la sociedad implica identificar, entender y dar respuesta oportuna a las diversas necesidades sociales. Así como, generar las oportunidades de participación democrática, construir un gobierno eficiente, transparente y con visión estratégica e innovadora.

1 Dra. en Ciencias Sociales. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líder del CA Estado, gestión y TIC en las Sociedades del Siglo XXI.

Ante el panorama de una pandemia como la que se vive desde hace algunos meses, el ámbito gubernamental es un espacio en el que es visible no solo el impacto del uso de la tecnología, sino la necesidad apremiante de nuevos usos y el diseño de nuevas estrategias para atender necesidades sociales, sobre todo porque la búsqueda de modernización e innovación en la gestión pública ha llevado a proponer la mejora en la prestación de algunos de los servicios públicos, facilitar trámites, reducir costos y generar un nuevo espacio para la participación y comunicación con los ciudadanos, lo que constituye no sólo una gran oportunidad de cercanía entre gobierno y sociedad, sino aún más, puede significar la construcción de un gobierno con mayor apertura y mayor sensibilidad.

El objetivo de este trabajo es exponer algunas de las acciones que han emprendido los gobiernos subnacionales en México ante la urgencia por dar respuestas oportunas a los ciudadanos, los avances logrados a partir del uso de las TIC en la gestión pública y los retos que enfrentan en materia de innovación ante el panorama de la pandemia del COVID-19.

La innovación en la gestión pública y el uso de las TIC

La innovación es un concepto que puede referirse a diversos aspectos, en el ámbito de las organizaciones gubernamentales el término puede ser aplicado a los cambios que involucran los aspectos técnicos, administrativos, estructurales u organizacionales, desde la perspectiva de Cabrero (1995), la innovación puede ser entendida como un proceso detonador de una reconfiguración institucional, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad en la gestión.

Desde la perspectiva de Grandinetti (2020) existen diversos tipos de innovación en la administración pública:

> Institucional, que se centra en la renovación de las instituciones existentes o en crear nuevas instituciones.
>
> Organizativa, se refiere a la introducción de nuevos procedimientos de trabajo o técnicas de gestión.

De los procesos, se centra en la calidad y mejora en la prestación de los servicios públicos.

Conceptual, tiene que ver con el avance de conceptos, por ejemplo: nuevas formas de gobernanza que implica mayor horizontalidad y la búsqueda de participación de la Sociedad.

Un proceso de innovación en la gestión pública necesariamente se vincula a un proceso de cambio que puede traer como consecuencias nuevas y tal vez mejores prácticas. Mulgan y Albury (2003, p.3-4) subrayan que la innovación se refiere a la creación e implementación de nuevos procesos, productos y formas de prestación de servicios, los cuales traen como resultado mejoras en términos de eficiencia, efectividad o calidad; asimismo, consideran que los procesos de innovación en el sector público obedecen a razones como:

Desarrollar mejores formas de satisfacer las necesidades sociales y resolver problemas;

Contener costos e incrementar la eficiencia en los servicios públicos;

Mejorar resultados;

Utilizar tecnologías

En ese sentido, la incorporación de las TIC a los procesos de innovación en la gestión pública, puede significar grandes beneficios, pero sobre todo optimizar tiempo y costos, tanto para las administraciones públicas como para los ciudadanos.

Para Salvador (2002) "la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están jugando un papel importante en los procesos de transformación de los gobiernos y, especialmente en aquellos que tradicionalmente eran lo más cercanos al ciudadano, los gobiernos locales" (p. 1)

Así, las nuevas tecnologías han transformado la forma de llevar a cabo la gestión pública porque más allá de ser utilizadas como una forma de expresión, han cobrado importancia como recursos intangibles ante los grandes retos y oportunidades de crecimiento y están llevando la capacidad de innovación y adaptación a otro nivel.

Lo anterior significa que se rompe con el viejo esquema tradicional de los gobiernos locales de llevar las cosas y solucionar los problemas de manera aislada, ahora se va construyendo un nuevo modelo de gestión a través del uso de las TIC.

Uno de los rasgos más característicos de los gobiernos y las administraciones públicas en estos comienzos del siglo XXI es el de la utilización cada vez más masiva de las nuevas tecnologías de información y comunicación para sus relaciones internas y con las diversas redes de expresión de la ciudadanía existentes, de cara a la legitimación de su poder. (Villoria y Ramírez, 2013, p. 70)

Esto permite que se produzca un amplio rango de cambios conductuales, organizativos, políticos y culturales que se encuentran cada vez con mayor frecuencia en las organizaciones públicas, debido a la innovación a través del uso de las TIC.

Los procesos de innovación en la gestión gubernamental que involucran a las TIC, se vinculan estrechamente con el concepto de gobierno electrónico, sin duda, el gobierno electrónico involucra factores tecnológicos, institucionales y humanos, que van encaminados en la medida de lo posible a una mejora constante, una toma de decisiones diferente o un trabajo en red más consolidado.

Para Pando y Fernández, "los gobiernos locales ya no se limitan a un reducido núcleo de funciones básicas, son un espacio de proximidad, por lo tanto, un buen gobierno local no es un artículo de lujo, sino un bien de primera necesidad" (2013, p.155).

De esta manera, el gobierno electrónico es una nueva vía no sólo en los procesos de legitimación que implica el uso del internet para alcanzar un mejor gobierno, sino aún más, se convierte en el factor fundamental en la construcción de nuevas formas de gobierno, con mayor apertura, comunicación y acercamiento con la sociedad.

La innovación pública, la tecnología y los gobiernos subnacionales

Si bien una acción de innovación se liga a la idea de cambio, a nuevas ideas para trabajar (Mulgan & Albury, 2003), es necesario recalcar que la innovación debe entenderse como "un medio para un fin y no un fin en sí mismo" (Ramírez, 2010, p. 8).

Por ello, resulta útil retomar a Bason (2018) al distinguir la innovación incremental -y señalarla como una mejora a los productos o procesos ya existentes- de la innovación radical que significaría procesos y productos enteramente nuevos. Sin embargo, privilegia la idea de que la innovación debe ser constante.

La pandemia que enfrenta el mundo entero ha puesto a los gobiernos en una difícil situación, en la que es prioritario dar respuestas rápidas, oportunas y certeras ante una situación que reclama soluciones inmediatas.

Ante este panorama, los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de establecer políticas generales en materia de salud; en el escenario de la pandemia y la incertidumbre, es prioritario prever y dar certezas a la sociedad, si esta condición no se cumple se pone en evidencia la fragilidad de cualquier modelo de gestión.

Dadas las diferencias regionales en el país, los gobiernos subnacionales juegan un papel fundamental, son más cercanos a la población y suponen en materia de salud pública una visión más cierta sobre las necesidades sociales y los recursos disponibles, lo cual implica que tales gobiernos deben fortalecerse como gobiernos descentralizados, modernos, eficientes, transparentes, participativos y éticos al servicio de la ciudadanía.

El uso de las TIC ha transformado las relaciones internas y externas de los gobiernos, logra acercar a la administración pública y sus procesos a la ciudadanía y a diversas organizaciones en general mediante la prestación de servicios de calidad, accesibles, seguros, transparentes y oportunos. "Es por ello, que el esfuerzo de comunicación a través de medios digitales en el ámbito estatal es muy importante" (Castañeda, p. 17).

Aspectos como el liderazgo, la gestión del capital humano, el diseño y cambio organizativo, las relaciones interadministrativas e intergubernamentales, la comunicación y el marketing de servicios, así como la transparencia no se pueden ni se deben entender de la misma manera en un entorno en el que las administraciones públicas son usuarias intensivas de tecnologías de información. (Criado & Gil-García, 2013, p. 43)

La interacción entre el gobierno y la sociedad mediante el uso de las TIC en una situación de emergencia puede y debe generar una condición de mayor apertura, al modificarse la forma de interacción tanto dentro y fuera de los gobiernos, también se modifican los procesos administrativos y la prestación de los servicios, lo cual puede mejorar el nivel de confianza de los ciudadanos e incluir su participación en diversos asuntos (Álvarez & Islas, 2014).

Si bien el uso de las TIC es importante, la pandemia ha puesto en evidencia que el manejo de la información no es del todo transparente, que no hay datos precisos sobre la infraestructura con la cual se enfrenta el problema de salud pública y tampoco se ha contemplado al ciudadano como parte de la solución.

Los gobiernos subnacionales son el ámbito en el que puede generarse una gobernanza distinta dada la particularidad de las necesidades de la población; el problema de salud que se vive destaca la necesidad de replantear ¿qué es un problema público? Lo público, afirma Subirats (2020) es la capacidad colectiva, va más allá de lo institucional, de ahí que el problema de cómo enfrentar la pandemia es un problema público y por lo tanto requiere de la participación de diversos actores, es decir generar la capacidad colectiva para hacerle frente.

Asimismo, los esfuerzos de innovación deben encaminarse a la innovación pública, en otras palabras, a un tipo de innovación más abierta en donde las organizaciones gubernamentales abran sus procesos de transformación a los flujos de conocimiento externo que en combinación con el conocimiento interno añaden valor a sus productos o servicios (Chesbrough, 2006; Villodre, 2019). Para fines de este trabajo se utiliza el término

de innovación pública por considerar que refuerza la idea de la capacidad colectiva, aunque hay ideas coincidentes con la llamada innovación abierta.[2]

Para Mergel (2018), la innovación abierta es un desafío para las organizaciones del sector público debido a que los procesos de innovación tradicional están altamente regulados, mientras que los procesos abiertos tienen pocas reglas, asimismo, señala que un elemento importante en este tipo de innovación es el uso de la tecnología, específicamente de las plataformas digitales.

En ese sentido, los gobiernos subnacionales que innovan de la mano de los avances tecnológicos, que han hecho uso de las redes sociales, que utilizan la web 2.0 y la 3.0 sustentan un modelo de gestión acorde a nuevas realidades (Ramírez-Alujas, 2011).

Hoy en día, la pandemia del COVID-19 enfrenta a los tomadores de decisiones a un panorama incierto, desconocido, que urge a la búsqueda de alternativas que permitan organizar esfuerzos y estar preparados para enfrentar una situación de crisis en muchos sentidos. La innovación pública puede convertirse en un nuevo paradigma de la innovación organizacional (Chesbrough, 2012), en donde los gobiernos cercanos a la sociedad consideran a los ciudadanos parte activa de la búsqueda de solución al problema.

Por todo lo anterior se puede señalar que la situación de pandemia requiere de procesos de innovación incremental y permanente dado el aumento de los contagios de COVID-19 entre la población.

En este contexto, el incremento del uso de la tecnología se convirtió en la solución para atender un sinnúmero de situaciones ante la necesidad del confinamiento de la ciudadanía, desde las actividades gubernamentales, económicas, educativas, recreativas, sociales, etc. Drásticamente un cambio en la forma de vida que impulsa hacia una necesaria innovación pública digital.

2 La innovación abierta se vincula estrechamente al gobierno abierto, sin embargo, no es el objetivo de este trabajo abordarlo, por lo que se prefiere utilizar innovación pública.

En ese sentido, la movilidad tecnológica supone un canal alternativo e innovador de provisión de servicios a la ciudadanía (Criado & Gil-García, 2013). Si se considera el incremento en el uso de dispositivos móviles por parte de los ciudadanos, los gobiernos tienen ante sí un entorno en donde a través de aplicaciones (Apps) pueden no sólo prestar servicios, sino abrir las posibilidades de interacción y en donde los usuarios se conviertan en un agente activo de la detección y solución a los problemas; adicionalmente a la interacción, los usuarios también pueden generar contenido en las *Apps*.

Con la movilidad tecnológica se pueden "obtener los mismos beneficios que se lograrían por medio de la movilidad física, pero sin necesidad de desplazarse" (Ontiveros *et al.*, 2009, p.11). Por lo tanto, la innovación pública digital es la suma del uso de las TIC más la colaboración de la ciudadanía, lo que genera capacidad colectiva.

Los gobiernos subnacionales y su respuesta a la pandemia

El reto de enfrentar una pandemia pone en la mira el desempeño de los gobiernos subnacionales como nunca antes, la necesidad de contar con información precisa y puntual a través de medios digitales debe ser prioritario ya que los ciudadanos requieren estar preparados para actuar en caso de emergencia.

El gobierno federal a través de la *Secretaría de Salud* ha dictado las pautas que debe seguir la población desde el inicio de la pandemia, sin embargo, son los gobiernos subnacionales quienes deben dar respuesta dentro del ámbito de su competencia a la situación de contingencia, a través de la infraestructura con que cuentan en materia de servicios de salud.

La complejidad de la situación de pandemia ha resaltado algunas de las debilidades de los gobiernos como la falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno; la falta de previsión, dado que la gravedad de la pandemia (al iniciar en Asia) se conoció con anterioridad a su llegada al país; información digitalizada escasa y poco confiable ante el tamaño del problema a enfrentar, como afirma Sandoval (2020) el atraso del gobierno digital al carecer de sistemas de información de salud.

La situación de emergencia ha mostrado que la tecnología es una herramienta indispensable en cualquier ámbito de la actividad humana; también ha puesto a prueba la capacidad de respuesta de los gobiernos, por ello se expone el siguiente cuestionamiento, ¿los gobiernos deben actuar bajo la lógica de la gestión pública tradicional?, o ¿sería preferible que se priorizaran los resultados por encima de los procedimientos?

El reto es mayor porque hay que dar solución a un problema desconocido con grandes repercusiones, creando nuevos sistemas de trabajo, nuevos procedimientos de gestión, aportar información de forma inmediata, tomar decisiones estratégicas. En este contexto, los gobiernos subnacionales constituyen un ámbito de mayor cercanía con la sociedad, en el que las respuestas pueden ser más eficaces a través de acciones innovadoras.

Desde hace algunos años los portales web de los gobiernos estatales han sido evaluados bajo la metodología de Sandoval y Gil-García (2009), misma que es actualizada permanentemente, y los resultados muestran los avances o retrocesos que han tenido los gobiernos en materia de *e-gobierno*.

Ante la situación de pandemia, Castañeda (2020) realizó una evaluación en el mes de abril de los sitios de las Secretarías o los servicios de salud estatales, dichos portales electrónicos y el puntaje obtenido reflejan la posición que ocupa cada uno considerando los siguientes indicadores:

Usabilidad, se refiere a que el sitio se navegue de forma amigable

Accesibilidad, la posibilidad de que el sitio se traduzca a otros idiomas o contenga videos.

Transparencia, se refiere exclusivamente a la transparencia de información en materia de salud.

Estadística y datos abiertos (en materia de salud)

Trámites y servicios

Atención ciudadana, se consideró qué canales se utilizan para atender a la población.

COVID-19, información sobre el virus, formas de establecer contacto, autodiagnóstico, atención de emergencias.

La tabla 1 refiere los resultados totales obtenidos en la evaluación de estos indicadores, de un puntaje total de 100, se muestra lo que cada entidad federativa obtuvo y el lugar que ocupa en el contexto nacional.

Tabla 1 Resultados del Ranking de portales estatales de salud 2020 ante la contingencia del COVID- 19

Posición	Estado	Puntaje
1	Guanajuato	71.15
2	Ciudad de México	70.90
3	Michoacán	67.15
4	Aguascalientes	65.54
5	Yucatán	65.00
6	Estado de México	64.19
7	Chiapas	61.46
8	Coahuila	61.16
9	Veracruz	59.76
10	Puebla	59.71
11	Tamaulipas	59.14
12	Durango	57.73
13	Baja California	56.57
14	Sinaloa	56.22
15	Hidalgo	56.05
16	Morelos	55.89
17	San Luis Potosí	55.74
18	Zacatecas	55.34
19	Sonora	53.47
20	Chihuahua	52.22
21	Oaxaca	52.19
22	Tabasco	51.73
23	Nuevo León	51.02
24	Baja California Sur	50.98
25	Querétaro	49.86
26	Quintana Roo	49.29
27	Jalisco	48.49
28	Colima	44.72
29	Guerrero	44.66
30	Tlaxcala	40.53
31	Nayarit	39.30
32	Campeche	38.37

Fuente: (Castañeda, 2020, p. 31)

Como puede observarse, todos los gobiernos estatales cuentan con una página *web* de la dependencia responsable de la salud; considerando los resultados de la evaluación, el promedio obtenido es de 55.17, lo que deja ver que solo 18 estados están por arriba del promedio, los 14 restantes se encuentran por debajo y con grandes diferencias en los últimos lugares. Asimismo, el puntaje máximo obtenido también marca una distancia importante del total del puntaje a obtener que era 100.

Lo anterior indica que hay avances importantes, pero aún hay un largo camino por recorrer en materia de digitalización, la tecnología por sí misma no resuelve problemas a menos que sea el instrumento para diseñar y construir nuevas alternativas de gestión cuyo objetivo sea acercar beneficios al ciudadano.

La tabla 2 muestra la primera y la última posición en el ranking por indicador, llama la atención que el indicador 7 que se refiere a COVID-19 señala en último lugar a los gobiernos de Tabasco, Jalisco y Campeche que en plena pandemia no cuentan con datos en ese rubro, lo que evidencia la necesidad de acelerar la digitalización de información.

Castañeda (2020) señala que 13 estados se encuentran por debajo de la media y un buen número de sitios web remiten al sitio federal, es decir, no cuentan con información local. Ante la situación de contingencia y confinamiento, los gobiernos subnacionales muestran un importante rezago, el uso de la tecnología aún no se convierte en el eje del funcionamiento gubernamental.

Tabla 2. Posiciones por indicador

	Indicador	Lugar	
		1o.	ultimo
1	Usabilidad	Ciudad de México	Hidalgo
2	Accesibilidad	Guanajuato	Puebla
3	Transparencia	Tlaxcala	Durango
4	Estadística y datos abiertos	Yucatán	Querétaro
5	Trámites y servicios	Tlaxcala	Durango
6	Atención ciudadana	Michoacán	Tlaxcala
7	COVID-19	Guanajuato	Tabasco, Jalisco y Campeche

Fuente: Elaboración propia con base en Castañeda (2020)

No obstante, también existen otros esfuerzos a resaltar sobre todo si se considera que las entidades federativas tienen realidades distintas entre sí, desde las condiciones geográficas hasta la visión de gobierno, por lo tanto, también tienen necesidades distintas que requieren de una adecuada gestión acorde a la región. Por estas razones, cada gobierno subnacional tiene ante sí la oportunidad de dar certezas y confianza a los ciudadanos, de generar gobernanza.

La pandemia de COVID-19 exige a los tomadores de decisiones crear las condiciones para un trabajo colaborativo, en donde cada día ante datos que reflejan un creciente número de contagios hay que dar respuestas, definir estrategias, sumar conocimiento e información.

La tabla 3 refleja las acciones en materia de movilidad tecnológica que han adoptado los gobiernos subnacionales; en el escenario de la pandemia, 17 gobiernos estatales cuentan con alguna aplicación (*App*), como se describe enseguida. Es necesario subrayar que solo se consideran las *Apps* relacionadas al COVID-19.

Tabla 3 Gobiernos que cuentan con *App*

	Estado	App		Nombre de la App	Observaciones
		IOS	Android		
1	Aguascalientes				No tiene
2	Baja California Sur				No tiene
3	Baja California				No tiene
4	Campeche				No tiene
5	Coahuila				No tiene
6	Colima	x	x	Colima COVID-19	Permite a la población generar un autodiagnóstico de COVID-19 y de acuerdo con el resultado generar una videollamada con un profesional. Además, con base en los síntomas que tenga un paciente se genera una emergencia al Centro de Operaciones C5 (Centro de Coordinación, Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones), se informa la ubicación para facilitar el envío de unidades en caso necesario. También pueden visualizarse los datos actuales de entidades oficiales de gobierno, así como navegar el mapa, y leer infografías auxiliares en el proceso.
7	Chiapas (*)	x		COVID Chiapas	(*) No es una App oficial del gobierno estatal, la crea la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas Proporciona información sobre: Números de atención Unidades de salud Situación actual en Chiapas Autoevaluación

8	Chihuahua	x		COVID-19 Chihuahua	Proporciona información sobre el COVID-19, las disposiciones, centros de ayuda y contacto que ofrece el Gobierno de Chihuahua.
		x	x	Salud Digital Chihuahua	Permite registrar el estado de salud de una persona y el de su familia para dar seguimiento individual a cada uno dependiendo de su situación.
9	Ciudad de México	x	x	COVID-19 CDMX	Realiza test de salud, encuentra la disponibilidad y cercanía de los hospitales designados para atender casos COVID-19, contiene información actualizada para consulta y recomendaciones.
10	Durango				No tiene
11	Guanajuato	x	x	Guanajuato COVID-19	Permite a la población generar un autodiagnóstico de COVID-19, con base en el resultado. generar una videollamada con un profesional y una emergencia al Centro de Operaciones C5, donde se informa la ubicación para facilitar el envío de unidades en caso necesario. También proporciona datos actuales de entidades oficiales de gobierno, así como navegar el mapa, y leer infografías auxiliares.
		x	x	GTO Sano	Herramienta de consulta y atención.
					Proporciona información sobre: -Medidas de prevención para el COVID 19 - Protocolos de atención - Teléfonos y chat en línea para consulta de atención inmediata - Actualización de casos COVID en Guanajuato.
12	Guerrero		x	COVID-19 Guerrero	El Gobierno del Estado de Guerrero ofrece esta aplicación que contiene información actualizada: noticias y estadísticas ante la pandemia del COVID-19, así como recomendaciones para mantenerse protegido.

13	Hidalgo	x	x	Operativo Escudo Hidalgo	Permite a la población generar un autodiagnóstico de COVID-19, con base en el resultado. generar una videollamada con un profesional y una emergencia al Centro de Operaciones C5, donde se informa la ubicación para facilitar el envío de unidades en caso necesario. También proporciona datos actuales de entidades oficiales de gobierno, así como navegar el mapa, y leer infografías auxiliares.
14	Jalisco	x	x	Plan Jalisco Covid-19	Permite detectar e informarse de los síntomas y/o prevención del virus. Permite a las autoridades la geolocalización de usuarios con el objetivo de establecer contacto y seguimiento de los casos de personas sospechosas y/o infectadas por SARS-CoV-2 y lograr una respuesta más ágil y eficaz en cada caso en particular.
15	Estado de México	x	x		No tiene
16	Michoacán	x	x	COVID-19 Michoacán	Contiene: información oficial Evaluación autodiagnóstica Información valiosa sobre síntomas y recomendaciones Materiales gráficos y audiovisuales Línea directa para contactarte con profesionales y ayuda vía telefónica. Acceso directo a Club Chanani, es una plataforma de entretenimiento para niños con contenidos colaborativos hechos por artistas, atletas y padres de familia.
17	Morelos				No tiene
18	Nayarit				No tiene

19	Nuevo León	x	x	CovidRadar.mx	Esta herramienta tecnológica por medio de bluetooth ayuda a detectar y alertar a toda persona con la que una persona que resulte positivo con Covid19, haya estado en contacto en los últimos 14 días, tanto de forma directa (familiares, amistades, conocidos) como indirecta (personas al azar en supermercados, farmacias, oficinas, elevadores, entre otros lugares públicos), notificándoles de esta situación, garantizando en todo caso el anonimato. Ello ayudará con mayor eficiencia a minimizar la propagación del virus.
20	Oaxaca				No tiene
21	Puebla	x	x	COVID Puebla	Autoevaluación inmediata 24 hrs En caso necesario, las autoridades de Salud se pondrán en contacto con el paciente.
22	Querétaro	x	x	COVAPP	Aplicación para el autodiagnóstico y semáforo COVID.
23	Quintana Roo				No tiene
24	San Luis Potosí				No tiene
25	Sinaloa	x	x	Asistente COVID-19 Sinaloa	Proporciona datos al día sobre COVID-19 en el Estado Test para autoevaluación Llamada directa al Call Center COVID-19 Seguimiento a pacientes positivos Atención psicológica Información, síntomas y recomendaciones

26	Sonora	x	x	Sonora COVID-19	Permite a la población generar un autodiagnóstico de COVID-19, con base en el resultado. generar una videollamada con un profesional y una emergencia al Centro de Operaciones C5, donde se informa la ubicación para facilitar el envío de unidades en caso necesario. También proporciona datos actuales de entidades oficiales de gobierno, así como navegar el mapa, y leer infografías auxiliares.
27	Tabasco				No tiene
28	Tamaulipas	x	x	COVID-19 Tam	Información sobre el total de los casos en investigación, así como los casos que han sido descartados. Desglose de los casos totales, activos (divididos en asintomático, leve, moderado y grave), recuperados y fatales. Geolocalización de casos
29	Tlaxcala				No tiene
30	Veracruz				No tiene
31	Yucatán			Meditoc	En conjunto con los Servicios de Salud de Yucatán, se presta servicio de atención médica online, vía llamadas telefónicas, chat o videollamada.
32	Zacatecas	x	x	SaludZac	No es específica de COVID, pero es posible realizar una autoevaluación, informa sobre el panorama y zonas de riesgo.
		x		Zacatecas Mapa de Riesgo	Mapa de riesgo de contagio por el COVID-19 en el Estado de Zacatecas mediante el uso de GPS

Fuente: Elaboración propia

De la información anterior se desprende que 15 estados no cuentan con alguna *App* específica de COVID-19, lo que puede ser una limitante para tener información actualizada y disponible sobre contagios, atención a pacientes y mapas de riesgo. El uso de estas herramientas tiene algunas ventajas, por ejemplo: se instalan fácilmente en los dispositivos móviles, se actualizan permanentemente y los usuarios por lo que se puede

observar en los gobiernos que cuentan con una *App* en el contexto de la contingencia, tienen respuestas inmediatas de atención a la urgencia médica.

Adicionalmente, la información que proporcionan los usuarios en la *App* permite a los gobiernos tener al alcance datos al momento sobre el comportamiento de los contagios, en qué zonas y pone a prueba su capacidad de respuesta.

Ante la pandemia y desde la perspectiva de la innovación pública digital, algunos de los desafíos que deben enfrentar los gobiernos subnacionales son:

Comprender que el uso de la tecnología va más allá de lo instrumental.

Crear o innovar bajo condiciones de colaboración.

Abrirse a las posibilidades de una nueva cultura organizacional que genere mayor horizontalidad en lugar de la burocracia tradicional.

Ser autocríticos acerca del estado que guardan los servicios on-line que actualmente ofrecen.

Buscar mayor acercamiento con los ciudadanos mediante alternativas móviles.

Rediseñar modelos de gestión que al incorporar la tecnología consideren al ciudadano (usuario) como el principal beneficiario.

Innovar a partir de las condiciones particulares, cada entidad federativa tiene especificidades locales y condiciones comunitarias que deben considerarse para que las medidas innovadoras den mejores resultados.

Reflexiones finales

Los gobiernos subnacionales enfrentan grandes retos en el contexto de la pandemia, este desafío requiere de una nueva visión de gobierno, que considere la horizontalidad, la colaboración y la digitalización como ejes fundamentales para la efectividad de un gobierno, sin embargo, esto no solo les corresponde a las autoridades, sino también es parte de la responsabilidad de la sociedad. En esta época en donde la comunicación puede ser inmediata a través del uso de la tecnología, la posibilidad de vinculación entre gobierno y sociedad debe ser mayor.

Es deseable impulsar un cambio y generar condiciones en las cuales la sociedad no quede al margen, sino sea partícipe de las transformaciones. En ese sentido, las estructuras jerárquicas de los gobiernos, aun cuando seguirán existiendo deben contemplar nuevas dimensiones de actuación.

La innovación basada en el uso de las TIC es una alternativa para dar respuestas oportunas a los complejos problemas que ha traído consigo la pandemia, además de que permitirá generar mayor confianza de la sociedad en sus gobiernos.

El ámbito de la salud pública ha evidenciado muchas carencias y la necesidad urgente de innovar en la atención a los diferentes tipos de pacientes; la pandemia frenó y dejó de lado la atención en hospitales públicos a los derechohabientes para privilegiar la atención COVID-19, sin duda una medida importante, pero acaso ¿otras enfermedades perdieron importancia? ¿Por qué no contemplar la posibilidad de consultas a distancia? ¿Por qué no acercar los beneficios del uso de la tecnología a los pacientes en general?

La pandemia es un problema de salud pública, en tanto pública es un asunto de capacidad colectiva en donde la participación de diversos actores es fundamental para hacerle frente, los gobiernos subnacionales en su ámbito de competencia deben ser capaces de generar condiciones para que esa participación se transforme en propuestas viables y mejores resultados.

Referencias

Álvarez, J. & Islas, J., (2014) *Gobierno electrónico en México: ¿Mito o realidad? Descripción, análisis y evaluación del gobierno digital en México*. Recuperado de : http://www.alicecomunicacionpolitica.com/files/ponencias/4375236c0564371379319894-ponencia-1.pdf

Bason, C. (2018). Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society.UK: Policy Press.

Cabrero, E. (1995). *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE- Porrúa.

Castañeda, C. (2020). *Ranking de Portales Estatales de Salud 2020. La respuesta ante la contingencia. U-Gob (especial de cuarentena), 16- 32.* Recuperado de https://issuu.com/carloscastanedagiron/docs/ugob_especiales_COVID-19

Chesbrough, H., Vanhaverbeke, W. &West, J. (2006). *Open Innovation. Researching a New Paradigm.* UK: Oxford University Press.

Chesbrough, H. (2012). *Open Innovation: Where We've Been and Where We're Going.* Research-Technology Management,55(4), 20-27, DOI: 10.5437/08956308X5504085

Criado, I. & Gil-García, R., (2013). *Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina*. Volumen temático, *gobierno electrónico.* Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem_Gobierno_Electronico Criado&GilGarcia_2013_esp.pdf

Grandinetti, R. (2020, 15 de junio). *¿Por qué el Gobierno Abierto invita a innovar?. U-Gob.* Recuperado de https://u-gob.com/por-que-el-gobierno-abierto-invita-a-innovar/?fbclid=IwAR19DzYoW9Sg97xaSr8dM5CQWNgMpLX9TACFK4fbHdswLoELWzxee3Z4zSY

Mergel, I. (2018). *Open innovation in the public sector: drivers and barriers for the adoption og Challenge. gov. Public Mangement Review*, 20 (5), 726-745. doi.org/10.1080/14719037.2017.1320044

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector. Strategy Unit, Cabinet Office*, 1-40. Recuperado de http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf

Ontiveros, E., Martín, A., Fernández, S., Rodríguez, I., y López, V. (2009). *Telefonía móvil y desarrollo financiero en América Latina*. Recuperado de https://www.fundaciontelefonica.com.mx/publicaciones/pagina-item-publicaciones/itempubli/19/

Pando, D. & Fernández, A., (2013) *El gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones*. Buenos Aires, Argentina, CIPPEC.

Ramírez-Alujas, A. (2010). *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (*Gobierno abierto*): Una vieja nueva idea…* Revista Buen Gobierno (9). Julio- Diciembre. México.

Ramírez-Alujas, A.V. (2011). *Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene.* Reflexiones seminales. Revista *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX, (15), 99-125 Universidad Central de Chile Santiago, Chile.

Salvador, M. (2002). *Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas*. Ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional*

del CLAD *sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.

Sandoval, R. (2020). *Después del COVID-19: e-Gobierno de emergencia. U-Gob (especial de cuarentena),* 12- 15. Recuperado de https://issuu.com/carloscastanedagiron/docs/ugob_especiales_COVID-19

Sandoval, R. & Gil-García, R. (2009). *Propuesta de Evaluación para Portales de Gobierno Electrónico basada en el enfoque teórico evolutivo. Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (14), pp. 82 / 122. DOI:10.5354/0717-8980.2011.13504

Subirats, J. (Junio, 2020). *Desafíos de la gestión pública ante la crisis sanitaria.* https://www.facebook.com/1704895829834903/videos/699482110844555

Villodre, J. (2019). *Innovación Pública Abierta. Eunomía*. Revista en Cultura de la Legalidad, 17, 314-327. DOI: https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5036

Villoria, M. & Ramírez, A. (2013) *Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política*. Revista *Gestión y Política Pública*. Volumen temático. México, CIDE.

Repercusiones de la *Austeridad Republicana* en la crisis sanitaria en la pandemia COVID-19 en México

Yanella Martínez Espinoza y José Juan Sánchez González

Introducción

La actual crisis sanitaria que enfrenta la humanidad derivada de la pandemia por COVID-19, es sin duda una fuerte lección global para los países del mundo, no sólo en términos sanitarios sino también en términos económicos, políticos y sociales. Desafortunadamente las condiciones para enfrentar la crisis no son las mismas para los países, la brecha de desigualdad y de inequidad en la distribución de la riqueza, así como el innegable poderío de las grandes potencias sobre los países en desarrollo, se han dejado al descubierto como consecuencia de este capitalismo rapaz en su fase neoliberal, donde los más pobres son los más vulnerables, y el más apto y más fuerte es el que sobrevivirá en una especie de darwinismo social.

Se trata de un tema obligado de los Estados replantearse el funcionamiento del orden mundial, su estructura económica, la desigualdad en la distribución de la riqueza, la regionalización de los países, así como el tipo de gobierno y las políticas que éstos deben impulsar no sólo para enfrentar la actual crisis sino también prevenir, en la medida de lo posible, con mejores estrategias otras posibles crisis.

La crisis sanitaria de la pandemia por COVID-19 ha sido analizada desde diferentes perspectivas. Desde una visión histórica (Viesca y Ramos, 2020), desde el derecho (Von Aguilar, 2020), en términos de derechos humanos (Martínez, 2020), más particularmente analizando el equilibrio de derechos, intereses y valores desde la bioética y sus

implicaciones (Mendoza, 2020; Hernández, Martínez y Olivares, 2020), desde la vigilancia epidemiológica (Ramírez y Guzmán: 2020), a partir de sus impactos económicos (Souza, 2020), o desde la biología molecular (Rivera, 2020), entre otros, no obstante las diversas perspectivas, nos parece que hace falta empezar el análisis desde la administración pública. En este trabajo se hace un estudio del caso mexicano y el impacto de las políticas de la *Austeridad Republicana* (AR) antes y durante en la crisis sanitaria de COVID-19.

Resulta evidente que aún no son claros los efectos y consecuencias que la pandemia traerá consigo, lo que es seguro es que los gobiernos deberán cambiar sus esquemas y romper paradigmas para administrar de mejor manera sus recursos y garantizar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos. Al mismo tiempo que deberán replantearse cuestiones como ¿cuáles serán los principales retos que enfrentarán como sociedad y gobierno derivado de la pandemia?, ¿qué políticas deberán impulsar los gobiernos para generar un enfoque más social, solidario y humano que busque atender las necesidades de una sociedad más sustentable y con menos desigualdades?, ¿cómo deben los gobiernos replantear y transformar su actual sistema de salud, que en su mayoría es un sector privatizado y con muchas deficiencias, por un sistema universal e incluyente?

Derivado de estos planteamientos, y de la obligada y necesaria reflexión sobre un tema actual y de interés común, el presente ensayo busca poner en el tintero para su análisis y discusión los retos que deberá enfrentar el actual gobierno de México en materia de salud derivados de la pandemia COVID-19, sobre todo cuando uno de los ejes principales que rigen al gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) es la *Austeridad Republicana* (AR). Se parte del supuesto de que las medidas implantadas por la AR como un conjunto de acciones de austeridad, supresión, eliminación o fusión de áreas, están afectando a toda la administración pública federal, y de manera particular al sector salud, que, con la crisis sanitaria de la pandemia, vino a evidenciar aún más sus carencias y problemáticas.

El ensayo está estructurado de la siguiente manera. Primero, se explica y contextualiza a qué se refiere el gobierno de con AR en la administración pública. Después, se hace

un breve recorrido histórico sobre las principales crisis sanitarias derivadas de las pandemias en México. Asimismo, se busca conocer cómo está estructurado el sistema de salud en el país para después analizar cómo funciona, lo que permitirá entender en qué condiciones México enfrenta esta crisis sanitaria por COVID-19. Finalmente, una vez descrito este breve diagnóstico sobre la situación del sector salud y conociendo la estrategia de AR que el gobierno de (AMLO) impulsa, se enumeran algunas implicaciones que trae consigo dicha estrategia y que afectaron la atención de la crisis sanitaria frente a la pandemia COVID-19 en México.

I La *Austeridad Republicana* en la administración pública de Andrés Manuel López Obrador

El triunfo electoral a la presidencia de AMLO para el periodo de gobierno de 2018-2024 con más de 30 millones de votos y con un amplio respaldo popular, marca un hito en la vida democrática en México. La tesis de que no podía existir "gobierno rico y pueblo pobre", fue una de las razones principales para impulsar desde el inicio de su gestión la llamada "austeridad republicana" (AR) que puede concebirse como la estrategia administrativa para modificar, reformar, suprimir y eliminar gastos innecesarios y suntuosos en la administración pública federal, tanto en el sector central como en el descentralizado.

El concepto de austeridad no cuenta con un estudio teórico que permita su definición con elementos teóricos. Es un término usado en la jerga hacendaria y en las áreas de finanzas públicas para evitar los gastos innecesarios, suprimir gastos suntuosos, disminuir gastos de nuevos servicios, recortar gastos en áreas no esenciales y en general, se puede definir de manera general como una "administración de recortes".

La AR no puede conceptualizarse como una reforma administrativa, si definimos a la reforma administrativa como un proceso deliberado y planeado para modificar ciertas áreas específicas de la administración pública, pues la reforma es un proceso de elevado consenso y acuerdos para alcanzar los fines que se propone (Sánchez, 2005: 32). Por su parte, la AR tiene como eje la reducción de los costos del gobierno, pero sin definir un sector en particular; en realidad es una estrategia transversal y jerárquica porque ha

sido aplicada, tanto en el sector central como en el sector descentralizado, aunque en menor medida. No tiene un plan definido como tal, salvo las 50 acciones de AR que son medidas a realizar, además, este documento no propone una reforma administrativa, sino un conjunto de acciones para lograr un "gobierno honesto y eficaz".

La AR no es una modernización administrativa. Tanto Huntington (1968) como Guerrero (1992), definen a la modernización como un proceso que permite identificar transformaciones en diversos campos, en un periodo histórico de estudio determinado (Sánchez, 2005: 56-58). Pardo (1993) define a la modernización administrativa "como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias" (Pardo, 1993: 11). En suma, "la modernización es una creación de capacidades administrativas que el Estado requiere absorber para adaptarse al entorno cambiante" (Sánchez, 2005: 59).

Mientras que la AR es un proceso administrativo para recortar, suprimir, eliminar y desaparecer ciertos privilegios en el costo del gobierno, tanto en la burocracia como en todos sus recursos financieros, materiales, informáticos y tecnológicos con el fin de obtener recursos que puedan ser reorientados en los programas sociales del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Luego entonces, la AR no crea capacidades administrativas en el Estado, solo las ajusta a un propósito mayor, que no tiene discusión, sino solo es debatible en los medios que utiliza.

La AR desde la administración pública puede ser concebida como un cambio administrativo que tiene claros los objetivos de disminución del gasto del gobierno, bajo la figura de una presidencia excesivamente centralizada. ¿Es la AR un proceso de mejoramiento de la administración pública federal? La respuesta a esta pregunta todavía no puede responderse de manera definitiva, pero en el caso de la crisis de la pandemia COVID-19 los resultados parecen mostrarnos más un gobierno reactivo que uno proactivo, un gobierno que responde a las coyunturas económicas y políticas, en lugar de un gobierno que prevé y planea con anticipación los problemas públicos.

En la historia de la administración pública, el presidente Benito Juárez empleó el término de "Austeridad Republicana" en un contexto de finanzas públicas estrechas, con un endeudamiento excesivo, un control de gastos públicos ineficiente, bajos ingresos de la hacienda nacional y constantes déficits públicos, en parte debido a los constantes enfrentamientos entre las facciones que se disputaban el poder y por la intervención francesa, entre otras grandes razones.

En el gobierno de (AMLO), a la AR se le concibe dentro de los documentos oficiales de forma simple. La austeridad es una "expresión del derecho popular a un gobierno honrado y eficaz", el cual comprende:

Reducción del gasto público respecto a salarios y prestaciones de altos funcionarios.
Prohibición de regímenes privilegiados de jubilación o seguros de gastos médicos privados.
Desarrollo de las funciones del Estado sin crear nuevas plazas.
Restricción de elementos de seguridad a altos funcionarios.
Limitar el uso de vehículos de propiedad del Estado.
Restringir el gasto de propaganda oficial.
Límites al número de viajes oficiales al extranjero.
Prohibición de pensiones a expresidentes.

A estas grandes acciones de la AR, se ha sumado una más que sería el recorte, eliminación o supresión de gastos en todos los sectores de la administración pública federal como son el educativo, el de salud, el económico y el social, con sus diferentes variantes, no obstante, que todos estos sectores son estratégicos en la vida económica y social del país. Las políticas de AR han afectado áreas sustantivas y adjetivas en el aparato gubernamental. Las primeras son relevantes para el funcionamiento normal de un gobierno, mientras que las segundas pueden tener otro tratamiento ya que son coadyuvantes en la operación y organización de la administración pública federal.

El presidente electo AMLO presentó a la opinión pública el 15 de julio de 2018, sus *50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de*

austeridad republicana, para que se aplique lo que decía el Presidente Benito Juárez en el sentido de que el funcionario público debe aprender a vivir en la justa medianía.

Las 50 acciones son un conjunto de lineamientos que aspiran a implementar la AR en la organización, funcionamiento, coordinación y desempeño de la administración pública federal en su periodo de gobierno. La mayoría de los lineamientos incluyen cambios legales (en la Constitución y leyes secundarias), cambios en las estructuras institucionales, medidas propiamente de austeridad y reducción de gastos excesivos. Algunas medidas son reformas de corto plazo debido a que solo podrán realizarse una sola vez, ya que la austeridad no puede ser una política permanente por el hecho de que el gobierno no puede disminuir y recortar gastos en un ejercicio presupuestal, más de dos veces, lo cual sería dejar a la administración pública federal en condiciones inoperables, con estructuras raquíticas y con salarios disminuidos. Además, tampoco puede afirmarse que las 50 acciones pueden ser consideradas como una modernización administrativa integral, ya que no existe una estrategia racional y dirigida de acciones para mejorar el aparato gubernamental.

En el caso de las 50 acciones de la AR, un grupo de expertos juristas y administradores públicos analizaron las implicaciones legales, laborales y administrativas de cinco medidas: 1) lineamiento 21 sobre la reducción del 70 por ciento del personal de confianza; 2) lineamiento 8, 13 y 22 sobre salarios y plazas de servidores públicos de confianza; 3) lineamiento 15 y 16 sobre seguros a servidores públicos de confianza; 4) lineamiento 27 sobre la jornada laboral; y 5) consideraciones jurídicas, laborales y administrativas a dichos lineamientos analizados. Concluyen afirmando que:

> La austeridad es un medio, no un fin en sí mismo. Un medio para mejorar la eficiencia del sector público y de la calidad de su actuación en beneficio de la ciudadanía, sin afectar los derechos humanos y laborales de los servidores públicos. Por ello, el recorte de plazas y remuneraciones, así como el aumento de la jornada laboral al personal de confianza debe hacerse sobre la base de datos duros y con una visión integral, de largo alcance, sobre la gestión pública en su conjunto; con el objetivo de mejorar la coordinación, la coherencia transversal

> de la gestión, la maximización en el uso de los recursos públicos y, un tema central, promoviendo la consolidación del servicio civil profesional como una política de Estado (Documento Técnico, 2018: 55).

En forma expresa, en el Decreto por el que se expide la *Ley Federal de Austeridad Republicana*; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* y de la *Ley Federal de Presupuesto* y *Responsabilidad Hacendaria* (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019) se afirma que la austeridad, es una expresión del derecho popular a un gobierno honrado y eficaz que comprende:

> La reducción del gasto corriente respecto a los salarios y prestaciones de los altos funcionarios públicos de los poderes, órganos autónomos y sus entes públicos. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 127, el esquema de control salarial, mismo que será desarrollado en una ley reglamentaria que establecerá las directrices enunciadas en esta ley.
>
> La incorporación de todos los funcionarios a los sistemas públicos de seguridad social y la consecuente prohibición de establecer regímenes privilegiados de jubilación, pensión o haberes de retiro, así como a contratar a cargo de recursos públicos, seguros privados de gastos médicos, de vida o separación, cualquiera que sea su denominación.
>
> Evitar el engrosamiento del aparato burocrático, desarrollando las funciones del Estado sin crear nuevas plazas. De este modo, el Estado aprovechará cada uno de los empleos que mantenga, que deberán estar plenamente justificados en el ejercicio de una función que aporte valor a la economía.
>
> Restringir a los casos estrictamente justificados por razón de necesidad en la función desempeñada, el uso de escoltas, elementos de seguridad, secretarios privados y asesores, los cuales no podrán ser encomendados o comisionados a actividades privadas o ajenas a su función.
>
> Limitar el uso de vehículos de propiedad del Estado al cumplimiento de fines de utilidad pública y servicio directo de la población, sólo podrán destinarse a fines

diversos en los casos cuya necesidad se justifique por ser medio directo para el cumplimiento de una función pública.

Restringir el gasto en propaganda oficial, disminuyendo al mínimo posible la contratación de tiempos comerciales y concentrando en una sola dependencia su difusión. Cabe señalar que la ley reglamentaria en esta materia, deberá establecer las reglas relativas al contenido y fines de la propaganda oficial.

Establecer límites al número de viajes oficiales al extranjero de cada ente público, prohibiendo la adquisición de traslados en servicio de primera clase o equivalente. Además, se establecerán reglas para topar los gastos de hospedaje y alimentación del servidor público comisionado.

Establecer límites para que no se excedan los montos erogados en el ejercicio presupuestal inmediato anterior en los gastos por servicios de telefonía, fotocopiado y energía eléctrica, combustibles, arrendamientos, viáticos, honorarios, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación.

Se establece la prohibición expresa de pensiones de retiro de ex presidentes de nuestro país.

Se establece que no se podrán constituir fideicomisos, ni fondos, mandato o análogos públicos o privados, ni se permitirá que se hagan aportaciones de cualquier naturaleza que tengan por objeto alterar las reglas de disciplina y ejercicio honesto del gasto.

La AR tendría dos formas de apreciarse. Para los ciudadanos es comprensible y aceptable el alto costo del gobierno, en particular, los altos funcionarios públicos que contaban con prestaciones, prerrogativas y excesivos privilegios que eran con los recursos pagados por los impuestos de los ciudadanos. Mientras que los servidores públicos que trabajan en la administración pública se enfrentarán a menores salarios, pues solo contarán con las prestaciones dispuestas en la ley y en los contratos colectivos para el personal de base. Las tareas se incrementarían por el recorte de personal y de áreas de trabajo lo que implicará que trabajarán más por el mismo salario. Y en algunas dependencias y entidades

gubernamentales las estructuras organizativas pueden haberse debilitado, es decir, llegar a ser "estructuras raquíticas" para una multivariedad de funciones y actividades con una estrechez de recursos.

En este ensayo sostenemos el supuesto a comprobar de que las medidas que la AR implementó, afectó a toda la administración pública federal, en particular, exacerbó la situación precaria en la que se encontraba ya desde hace varias décadas el sector salud federal, y que desde el año 2019 con el conjunto de acciones de austeridad, supresión, eliminación o fusión de áreas, la crisis sanitaria de la pandemia COVID-19, vino a mostrar aún más las carencias del sector, por ello, desde el gobierno federal se trató de contener esta situación con un conjunto de medidas adecuadas en infraestructura, medicamentos, respiradores, hospitales especializados en COVID-19, suministros médicos y de protección, pero el desarrollo de estas acciones fueron tardías y dieron lugar a una política reactiva al problema, y no proactiva para evitar todos los problemas que colocan a México como uno de los países con mayores muertes por esta pandemia en el mundo.

II La crisis sanitaria derivada de las pandemias en México

A lo largo de décadas, México ha experimentado diversas crisis sanitarias, las cuales, en teoría, debieron dejar experiencia y aprendizaje para combatirlas. Tenemos, por ejemplo, que, en 1817, llegó a México el cólera, esta pandemia provocó que las ciudades fueran un espacio de asistencia médica. La peligrosa condición que padecieron las clases desposeídas como blanco de epidemias y a la vez como puente de propagación, abrieron las puertas a la higiene pública y a medidas sanitarias. En esa época se llevaron a cabo acuerdos internacionales, cuyo fin era reducir, y en la medida de lo posible, anular las cuarentenas con la idea de evitar los daños económicos que se derivan de ellas. Por esta razón, se disminuyó el plazo a una semana en lugar de 40 días y, los gobiernos de los diferentes países establecieron medidas como mantener aisladas a las tripulaciones y pasajeros de los barcos provenientes de zonas endémicas, y se emprendieron campañas de saneamiento en los pantanos y aguas estancadas aledañas a los puertos (Delaporte, 1995, citado en Viesca y Ramos, 2020:15).

Otro padecimiento que ha contribuido al conocimiento y aplicación de medidas de control de las epidemias es la fiebre amarilla. El descubrimiento de que la enfermedad no era de transmisión miasmática, sino a través de un vector, un huésped intermedio entre el virus y el hombre (por la picadura de un mosquito), abrió los ojos a nuevas posibilidades (López, 1987, citado en Viesca y Ramos, 2020:16). Este descubrimiento condujo al fortalecimiento de los acuerdos multinacionales para establecer campañas y acciones sanitarias, así como la aplicación de medidas de fumigación para combatir no sólo la enfermedad o el germen causal, sino también los vectores que la transmiten. En México, Eduardo Liceaga, quien encabezaba el *Consejo Superior de Salubridad*, había logrado erradicar para 1911, la fiebre amarilla de las costas del Golfo de México, aunque después ésta regresara en 1917 durante la invasión norteamericana por el puerto de Tampico (Viesca y Ramos, 2020:16).

Durante la última década del siglo XIX, Eduardo Liceaga fue el motor de una transformación radical de la higiene pública y de su transición a la salubridad pública. Lo anterior, se puede observar en las medidas establecidas en México mediante los reglamentos sanitarios promulgados en 1883 y la manera en que se abordó la epidemia de peste borbónica que afectó el puerto de Mazatlán en 1902 (Viesca y Ramos, 2020:16). Es de resaltar que, en 1883, se presentó ante las cámaras el documento que reglamentaba la *Organización de los Servicios Sanitarios de la República Mexicana*, como puntos medulares de dicho documento se pueden resumir los siguientes (Viesca y Ramos, 2020:16):

> Se establece que los servicios sanitarios van a depender del Poder Ejecutivo, los gobernadores de los Estados y sus autoridades y cuerpos administrativos, todos ellos coordinados en un *Consejo de Salubridad Nacional*.
>
> Se establecen juntas e inspectores de sanidad en puertos de mar y tierra, es decir, en todas las fronteras del país.
>
> Se estableció como función clave la vista de buques y su desinfección, así como la revisión y, en su caso, desinfección de pasajeros, animales, mercancías y correspondencia.
>
> La aplicación, en su caso, de cuarentenas.

El cuidado de la higiene pública y del funcionamiento de los *lazaretos*, mismos que se establecen en todos los puertos.

Como se mencionó, un ejemplo de la efectividad de estas disposiciones fue el manejo y control del brote de peste borbónica en 1902. En este caso, se detectó que el origen había sido el pasaje infectado de un barco que llegó al puerto, por lo que de inmediato autoridades locales y federales, procedieron a internar a los sospechosos de portar la enfermedad en el Hospital Civil, el cual estaba preparado especialmente para ello, se aisló a los enfermos y se les llevó al *lazareto* situado en la isla de Belvedere, en donde permanecieron hasta su curación. Asimismo, se dividió la ciudad en cuarteles y se formaron cuerpos sanitarios para realizar visitas domiciliarias para la detección de nuevos casos. Por otra parte, se declaró al puerto zona de emergencia y se prohibió la entrada y salida de personas, estableciéndose un cerco sanitario estricto tanto por mar como por tierra (Viesca y Ramos, 2020:17).

Muchas otras experiencias históricas sobre pandemias y crisis sanitarias que se vivieron en el mundo a lo largo del tiempo como la influenza española en 1918, la poliomielitis en la década de los cuarenta, y la influenza H1N1, ya en este siglo, fueron motivo de acuerdos internacionales y medidas dictadas por organismos internacionales, con base en las experiencias compartidas, para hacerles frente durante el curso del siglo XX y hasta la actualidad (Viesca y Ramos, 2020:17).

Sin embargo, estas experiencias, acuerdos y medidas no han sido suficientes en lo que a lecciones sobre crisis sanitaria se refiere. A finales de 2019 y en lo que va de 2020, el mundo volvió a sufrir una pandemia por un tipo de coronavirus, denominado COVID-19. Este virus no sólo trajo consigo una crisis en términos de salud sino también en términos económicos, políticos y sociales.

Contexto del sector salud en México

Como parte de varios procesos de cambio y con la implementación de reformas estructurales en los países de todo el mundo, se han visto vulnerados y reducidos en los

aparatos estatales, las privatizaciones en el sector público han sido la tendencia desde la década de los ochenta, las que no sólo han sido crecientes sino también han encontrado formas novedosas de introducirse en los gobiernos para seguir ocupando espacios que otrora correspondían exclusivamente a las funciones del Estado (Martínez, 2020).

Para el caso particular de México, los cambios más significativos se dan con la Reforma del Estado durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), que entre otras cosas trastocó la relación Estado-sociedad, a partir de la política definida como neoliberal que buscaba redefinir los límites de lo público y lo privado (Sánchez, 2013). En ese contexto de reformas de liberalización y privatización es que comienzan a darse cambios institucionales importantes, principalmente a nivel federal para producir bienes y servicios públicos.

Entre las reformas más significativas se encuentra la descentralización en los sectores de salud y de educación. Se puede decir que la estrategia que ha seguido el gobierno mexicano con sus reformas ha sido cumplir con las recomendaciones hechas para los distintos sectores por distintos organismos internacionales como el *Banco Mundial* (BM), el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE), entre otros. Tal es el caso del sector salud, donde claramente se recomienda poner más énfasis en la calidad y eficiencia de los servicios de salud *versus* la prestación del servicio para todos los ciudadanos como la garantía de un derecho humano, lo cual ha sido uno de los mayores argumentos para impulsar mecanismos como las asociaciones público privadas en aras de cumplir con dichas recomendaciones, al mismo tiempo que se fue desmantelando el sistema de salud público.

Para muestra un botón, basta ver cómo frente a la pandemia COVID-19 han colapsado sistemas de salud, incluso en países denominados del primer mundo como Estados Unidos, España, Italia, Alemania, y ni qué decir de países como los latinoamericanos o los africanos que viven situaciones aún más precarias en todos los sentidos.

Desafortunadamente no todos los países se encuentran en las mismas condiciones para enfrentar la crisis sanitaria, las grandes brechas de desigualdad se hacen cada vez más visibles y dejan al descubierto las consecuencias que ha dejado a su paso este capitalismo atroz en su fase neoliberal, siendo los más pobres son los más vulnerables. Por esta razón, es tema obligado replantearse el funcionamiento del actual orden mundial, su estructura económica, la gran desigualdad que existe en la distribución de la riqueza, el papel del Estado con gobiernos débiles y subyugados a reglas imperantes de mercado, la regionalización de los países, así como la sociedad que se espera surja después de este parteaguas mundial (Martínez, 2020).

Análisis del sistema de salud

Para comprender mejor cómo es que el gobierno mexicano ha enfrentado la crisis sanitaria por COVID-19 y cuáles son los principales retos de la sociedad y el gobierno a partir de esta pandemia, particularmente, en el tema sanitario, es necesario conocer la situación del sistema de salud con el que cuenta nuestro país, así como replantearnos cuál es el sistema que necesita México de aquí en adelante.

El sistema de salud en México se conforma principalmente por dos sectores, el público en el que se encuentran instituciones como el IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA, SEMAR, y otros como los *Servicios Estatales de Salud, Programa IMSS-Oportunidades*, anteriormente *Seguro Popular de Salud*, hoy Instituto de *Salud para el Bienestar*-INSABI[1] y, sector privado que comprende a las aseguradoras y los prestadores de servicio que trabajan en consultorios, clínicas y hospitales privados, incluidos los prestadores de servicios de medicina alternativa.

En el país hay tres distintos grupos de beneficiarios de las instituciones de salud: a) los trabajadores del sector formal de la economía, activos y jubilados, quienes son beneficiarios de las instituciones de seguridad social, b) los autoempelados, los trabajadores del sector informal en la economía, los desempleados y las personas que se encuentran

1 El INSABI inicia funciones el primero de enero de 2020 como un órgano descentralizado de la Secretaría de Salud y los servicios que ofrecerá serán bajo criterios de universalidad, igualdad e inclusión ",

fuera del mercado de trabajo, este sector de la población recurre a los servicios asistenciales de salud2, mismos que dan cobertura a todas aquellas personas excluidas de seguridad social y que representan aproximadamente a más de la mitad de la población del país, y c) población con capacidad de pago que hace uso de los servicios de salud del sector privado, a través de planes privados de seguro o pagos de bolsillo.

La fuente de financiamiento de los servicios de salud es a través de las contribuciones del empleador, del obrero o empleado y del gobierno, en el caso del ISSSTE, PEMEX y Fuerzas Armadas el empleador es el gobierno. La *Secretaría de Salud* (SSA), los *Sistemas Estatales de Salud* (SESA) y el *Seguro Popular de Salud* (SPS) son financiados en su mayoría con recursos federales, estatales y pagos que los usuarios hacen al momento de recibir la atención médica. Los hogares de pocos recursos están exentos de estos pagos. El IMSS-O, ahora INSABI, también es financiado con recursos federales y lo opera el IMSS (Gómez, 2011).

En México se destina 2.4 puntos porcentuales del PIB a salud, el gasto per cápita en salud es aproximadamente de 586 dólares, de los más bajos dentro de los países que conforman la OCDE. Para el *Presupuesto de Egresos de la Federación* (PEF) de 2020, se destinaron 128 mil millones de pesos al rubro de salud. El presupuesto propuesto para las funciones de salud, por ramo, en proporción al PEF 2020 fue para el IMSS de 5.24%; SSA contó con 2.04%; ISSSTE tuvo el 1.04%; PEMEX, 0.21%; SEDENA, 20.28% en tanto que a SEMAR se asignó el 0.04% (DGSD, 2019).

Como parte de la infraestructura de los servicios de salud en México, con base en datos del *Sistema Nacional de Información en Salud*, en 2018 se contaba con 1,395 hospitales públicos; 139,581 camas; el personal médico se componía de 69,896 médicos generales y familiares, de los cuales 94,603 eran médicos especialistas, 144,784 enfermeras generales y 36,602 enfermeras especialistas (SNIS, 2018). Por su parte, los hospitales privados contaban con 90,784 médicos, 89,846 de ellos en atención directa con el paciente y 938 en el desarrollo de otras labores. Del total de médicos que atienden directamente a los pacientes el 83.8% son médicos especialistas y 12.1% médicos generales (Dean, 2020).

2 En 2003, el Congreso aprobó una reforma a la Ley General de Salud que dio origen al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y su brazo operativo, el SPS.

La regulación del sistema de salud en México está a cargo del gobierno federal a través de la SSA, su función principal es la rectoría del sistema, lo que incluye la planeación estratégica del sector, la definición de prioridades, la coordinación intra e intersectorial, las actividades de regulación de la atención a la salud y regulación sanitaria, y la evaluación de servicios, programas, políticas, instituciones y sistemas. Cabe decir que algunas de estas tareas, como la atención de la regulación a la salud, se desarrolla en colaboración con diversos profesionales y organizaciones de la sociedad civil.

En México, se puede observar en relación con del sistema de salud, que a pesar de los esfuerzos que el gobierno hace a través del sector salud para dar cobertura de los servicios médicos a la mayor parte de la población, sigue resultando insuficiente. Debido a que tanto el financiamiento, la infraestructura, los recursos materiales y humanos se siguen encontrando por debajo del promedio de lo que establecen organismos como la *Organización Mundial de la Salud* (OMS), y la OCDE, por ejemplo, en 2012 el gasto total en México representó el 6.2% de su PIB, porcentaje por debajo de los países de la OCDE 9.3%. A pesar del incremento de la participación pública en el financiamiento del cuidado de la salud en México y de la expansión en la cobertura de salud para los pobres y los no asegurados, la tasa que mantiene el país es de las más bajas entre los países de la OCDE, además, alrededor de la mitad de todo el gasto en salud en México es pagado directamente por los pacientes (OCDE, 2014).

Frente a este panorama y en un contexto de pandemia como en la que nos encontramos, es necesario que los gobiernos se replanteen qué tan pertinente ha sido la política de privatización que han seguido, dejando en manos privadas una función estratégica y fundamental como es el derecho a garantizar la salud de su población, y para el caso particular de este gobierno, si su política de AR es pertinente en este contexto, por lo menos, en lo que al sector salud se refiere. Así cómo replantearse cuál es el sistema de salud pública que el país necesita de aquí en adelante.

III Repercusiones de la austeridad republicana en la crisis de la pandemia COVID-19 en México

Como se ha mencionado a lo largo de este ensayo, la crisis sanitaria que ha traído consigo esta pandemia, ha sido motivo de que tanto los gobiernos como la sociedad se replanteen una serie de interrogantes que vislumbren la antesala de una nueva normalidad. Es necesario repensar una nueva relación entre Estado y sociedad, así como una nueva forma de hacer gobierno, es decir, la manera en cómo los gobiernos deben empezar a dirigir sus políticas con un sentido más social, más humano y más amigable con el medio ambiente.

En ese sentido, México no es la excepción y el actual gobierno tiene serios retos que enfrentar, sobre todo cuando esta crisis llega en un momento complicado y de grandes cambios en el país. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador denominado *4T* (*Cuarta Transformación*), ha buscado desde sus inicios impulsar cambios sustanciales en su política de Estado, algunos son cuestionados tanto de forma como de fondo, especialmente por la manera centralista, y a veces autoritaria, en la que se llevan a cabo estas iniciativas. Sin embargo, es importante reconocer que, aunque sean cuestionables estos cambios, lo cierto es que han tenido una línea muy clara, y es acabar con la corrupción, la cual ha sido una constante de los gobiernos anteriores, así como hacer un gobierno más austero y justo acorde a su sociedad. Es así como un eje rector de este gobierno es la "austeridad republicana", lo cual nos permite entender cómo es que el actual gobierno hace frente a la pandemia por COVID-19.

En este contexto, es importante entender cómo es que el gobierno de México dio una respuesta a esta emergencia sanitaria, específicamente en términos de salud. De acuerdo al Reglamento Sanitario Internacional (Ramírez, Herrera y Guzmán, 2020: 61), hay cinco actividades fundamentales para la atención de estas emergencias:

> Monitoreo de casos y riesgos para tomar decisiones sobre la información que se debe dar a la población de manera permanente.
>
> Alertamiento a la población mediante comunicados a los medios, avisos epidemiológicos en el sector salud.

Preparación. En esta etapa se distinguen dos formas de enfrentar el brote:

Contención: se utiliza principalmente en eventos de lenta dispersión para confinar el problema y se aplican tamizajes masivos en los puntos de control (aeropuertos, escuelas, entre otros), y la cuarentena estricta de individuos infectados y enfermos.

Mitigación: pretende disminuir el número de casos y reducir la velocidad de transmisión. Los enfermos son canalizados a los servicios médicos para reducir daños; se enfoca en poblaciones vulnerables y en el estudio de contactos de los individuos con diagnóstico confirmado. Esta es la forma en que México está enfrentando la epidemia.

Respuesta. Aquí hay tres escenarios:

Casos importados: transmisión a familiares y parientes cercanos. Podrían ser decenas de casos.

Dispersión comunitaria: hay brotes de tercera y cuarta generación con cientos de casos.

Epidémico: cuando ya se produce la dispersión y las acciones serán de mitigación.

Recuperación. Se busca que los casos restablezcan su salud.

Estas acciones en conjunto se integran en el *Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológico* (SINAVE), mismo que desde los años de 1990 funciona en todos los niveles técnico-administrativos del *Sistema Nacional de Salud*: local, delegacional, zonal, jurisdiccional, estatal y federal. En la actual epidemia del Coronavirus, el SINAVE, desde los primeros días del mes de enero, emite el primer aviso preventivo sobre la presencia de riesgo por COVID-19 (Ramírez, Herrera y Guzmán, 2020:62). A partir de ese momento, se comunica diariamente sobre la situación de la pandemia, con las llamadas conferencias de prensa de la *Secretaría de Salud*, precedidas por el Dr. Hugo López-Gatell. En ese sentido, se puede decir que el gobierno mexicano está cumpliendo con las actividades establecidas por el *Reglamento Sanitario Internacional*, aunque también es cierto que ha dado lugar a controversias por las cifras que se han dado a conocer y por algunas medidas de mitigación que han sido cuestionadas sobre todo por su falta de efectividad.

Respecto a esto último, es de considerar la situación precaria del actual sistema descrita en los apartados anteriores.

Por otro lado, en términos económicos la pandemia del COVID-19 ha sido un parteaguas en la percepción del riesgo, con un antes y un después de la declaración de su declaración por parte de la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) el 11 de marzo de 2020. Previamente a esa fecha, los estimados de la economía se enfocaron en el impacto que provocaría el freno al crecimiento de China y sus implicaciones con el resto del mundo. Posteriormente al comunicado de la OMS, las bolsas de valores reaccionaron a la noticia y se produjo una caída generalizada en las principales bolsas internacionales con cifras que superaron en algunos casos el 9%, como en Wall Street, suceso que fue calificado como similar al histórico "lunes negro" de 1987 (Ramírez, Herrera y Guzmán, 2020: 63).

Durante el mes de abril el pronóstico tanto a nivel mundial como en nuestro país es principalmente de desconfianza. En el caso de México, los escenarios prevén una reducción del PIB en un rango del 2% al 4.5%, por lo que los escenarios futuros continúan siendo inciertos, pues cualquier recuperación económica depende del tiempo que se mantenga el cerco sanitario. En ese sentido, se puede decir que el comportamiento de los mercados resulta sensible a dos variables: la aparición de nuevos contagios, y la tasa de mortalidad que de manera indirecta muestra la efectividad de las medidas de mitigación implementadas por las autoridades sanitarias (Ramírez, Herrera y Guzmán, 2020: 63).

Una vez descrito este breve contexto del sector salud en México y la austeridad republicana, estrategia del gobierno de AMLO, se pueden describir algunas de sus implicaciones en la atención de la crisis sanitaria, que consideramos se deben tomar en cuenta para el análisis y fortalecimiento de una nueva estrategia que podría seguir el gobierno mexicano en un futuro inmediato.

1) La AR repercutió de forma directa en la infraestructura del sector salud federal

El gobierno de (AMLO) asumió la meta de dotar de servicios de salud a toda la población, enfrentándose con el viejo problema de la falta de recursos y la deficiente

infraestructura. En el *Plan Nacional de Desarrollo* a 2024 se propuso crear el *Instituto Nacional de Salud para el Bienestar* (INSABI) con el fin de que el gobierno pueda cumplir la meta de una cobertura para cerca de 20 millones de personas que hoy no tienen acceso a servicios de salud, sin embargo, no se debe olvidar que, para lograr la prometida cobertura universal, el sistema de salud tiene que entrar al quirófano.

Pero el presupuesto y los tiempos no alcanzan. Hoy el gasto público en salud equivale en México apenas al 2.5% del PIB, muy por debajo del 6% que, estima la OCDE, se necesita para proveer un sistema de salud óptimo (Mendoza, Forbes, 2019).[3] De acuerdo con un especialista del *Centro de Investigación Económica Presupuestaria* (CIEP):

> En un contexto en el que se habla de austeridad, buscar hacer más con menos en el sector salud es peligroso, hay medidas que se están tomando que son positivas, como la compra consolidada de medicamentos y el aprovechamiento de infraestructura, pero un plan de cobertura universal requiere de más presupuesto, las cifras indican que los problemas del sector salud no pueden resolverse sólo con eficiencia (Mendoza, Forbes: 2019).

Los hospitales del *sistema nacional de salud* con las condiciones para atender la crisis sanitaria de COVID-19 fueron insuficientes para atender el pronóstico en la tendencia de contagios previstos. Así, en plena crisis sanitaria, el gobierno de López Obrador tomó la decisión de incorporar a la estrategia de reconversión de hospitales COVID-19, a la *Secretaría de la Defensa Nacional* y a la *Secretaría de Marina*.

Debido a la pandemia por COVID-19, se hizo público que los sistemas de salud de algunos países se hallaban débiles en infraestructura, equipo, abastecimiento y personal. Las políticas neoliberales y de privatización los habían debilitado. "El 1 de mayo de 2020 el Secretario de Salud, Jorge Alcocer, documentó que México enfrenta un déficit de 200 mil médicos, de los cuales 123 mil son generales y 77 mil son especialistas" (Leal,

3 Peor aún, la tendencia en el gasto camina en sentido contrario. En el sexenio de Enrique Peña Nieto el presupuesto dedicado a salud bajó 2%, de 580,000 millones de pesos (mdp) en 2012 a 569,000 millones el año pasado, en términos reales. En tanto, las necesidades aumentaron; los mexicanos beneficiarios de la salud pública aumentaron en 6.3 millones, según el *Centro de Investigación Económica Presupuestaria* (CIEP).

La Jornada, 2002: 15), situación que no fue tan distinta en 2018, como se observó anteriormente a partir de cifras dadas a conocer por el SNIS (2018).

Al respecto, la *Fundación Mexicana para la Salud* (FUNSALUD) indica que hay un déficit de 195 millones de consultas anuales, que se deberían de sumar a los 375 millones de consultas actuales.4 Más aún, para hacer frente a las necesidades de salud, deberán construirse 3,528 hospitales generales, adicionales a los existentes, y 652 de especialidades (Mendoza, Forbes, 2019).

2) La AR afectó el suministro de medicamentos en el esquema del sector público federal

Las políticas de AR en el sistema nacional de salud afectaron de manera directa en la compra oportuna y el suministro de medicamentos especializados para la pandemia. Aunque resulta lógico que ningún país estaba preparado para esta crisis sanitaria, si no se hubieran recortado y disminuido los recursos para el sector salud, como producto de la aplicación de la AR, es probable que esta situación hubiera sido más manejable.

Por el COVID-19, productos sanitarios básicos (mascarillas, guantes, gel antibacterial, alcohol), así como especializados (respiradores, ventiladores, tanques de oxígeno) de inmediato se comercializaron a precios escandalosos (Diego, 2020, 23), el aumento en el costo de los medicamentos y ante la falta de medicamentos para la crisis sanitaria, afectó el suministro de dichos medicamentos sobre todo en el inicio de la crisis sanitaria.

Por la premura en las compras de material sanitario para abastecer los requerimientos en la operación de los hospitales y sistemas de salud, comenzaron a realizarse compras por adjudicaciones directas, omitiéndose ciertos controles administrativos. Por la contingencia no hubo convocatorias abiertas o al menos invitación a cinco proveedores, para tratar de evitar el favoritismo a determinadas empresas. La transparencia y la

4 La *Fundación Mexicana para la Salud* (FUNSALUD) estima que, para cerrar el déficit de atención médica, en 2030 las consultas médicas de enfermedades crónicas no transmisibles habrían de incrementarse 52% respecto de su nivel actual. Hoy se ofrecen en el país 3.12 consultas por persona por año, cuando la evidencia de los países de la OCDE indica que una persona requiere 4.7 asistencias.

rendición de cuentas se dejaron de lado dando paso a la opacidad y la corrupción, lo que ha mostrado que "El sector salud es uno de los más vulnerables a la corrupción" (De la Redacción, La Jornada, 2020: 5).

La compra de medicamentos en el extranjero para garantizar los tratamientos para las personas que los necesitan, se ha convertido en una práctica cada vez más usada por la actual administración encabezada por (AMLO). Al inicio de 2020, personal del *Instituto de Salud para el Bienestar* (INSABI) y de la *Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios* (COFEPRIS) recibieron el desembarco de medicamentos en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. En tanto, el Ejecutivo federal aseguró que va a haber medicinas para niños con cáncer, porque han ordenado comprar la medicina que se requiera en cualquier país del mundo.[5] Esta declaración tuvo lugar a raíz de que padres de menores con cáncer realizaran varias protestas para exigir el suficiente medicamento para el tratamiento de sus hijos (Ortega, Expansión, 2020).

De acuerdo con un estudio del colectivo #NoAlHuachicolDeMedicinas, la mayor frecuencia de casos de falta de surtimiento de medicamentos se concentra en tratamientos para enfermedades como diabetes (15.3%), hipertensión (14.3%), cáncer (8.6%), VIH (7.3%) y, fallo renal (3.5%). El diagnóstico señala que el 48.7% de los casos corresponde al ISSSTE, el 25.1% al IMSS, el 15.9% al *Seguro Popular*, ahora desaparecido, y el resto a otros sistemas de salud. El mayor número de reportes recibidos se presentaban en la Ciudad de México, Estado de México, Veracruz y Chihuahua (Ortega, Expansión, 2020).

El informe –que abarca de mayo a septiembre de 2019– plantea que las principales causas del no surtimiento de medicamentos son fallas en la cadena de abasto; nuevas reglas en la compra de medicamentos e insumos para la salud; casos relacionados con

5 El gobierno ha dicho que está dispuesto a acabar con la corrupción en el sector salud, por lo que se ha negado a "ceder ante las presiones" y por eso ha adquirido los medicamentos en otros países. El Ejecutivo autorizó una inversión de 60 millones de pesos para los insumos de los medicamentos, principalmente, para niños con cáncer. El presidente López Obrador ha insistido en que había muchísima corrupción en la compra de medicamentos y por eso han estado batallando, porque tres o cuatro distribuidoras, ni siquiera laboratorios, vendían el 70% de todas las medicinas que compraba el gobierno, lo que significaba alrededor de 70,000 millones de pesos (Ortega, Expansión, 2020).

posibles cadenas de corrupción; sugerencias por el personal de las farmacias para la adquisición de los medicamentos fuera de los procedimientos oficiales; así como la falta de estudios por cuenta propia o sustituciones terapéuticas extraordinarias.

3) La transformación del *Seguro Popular* a INSABI se dio en plena crisis sanitaria

Desde que se firmaron los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* en 2015, el *Banco Mundial* (BM) realizó un estudio en torno a 24 países, entre ellos México, que buscaban implementar coberturas de salud universales. Para que un sistema funcione, indica el estudio, el país debe contar con una viabilidad fiscal y contemplar la curva demográfica del país. El propósito del *Instituto Nacional de Salud para el Bienestar* (INSABI) consiste en crear un sólo sistema la atención médica gratuita, para lo cual integrará bajo el mismo paraguas a los hospitales de salubridad estatales y al programa IMSS Bienestar (Mendoza, Forbes, 2019).

En ese sentido, la desaparición del *Seguro Popular*, programa federal que permaneció durante diferentes administraciones federales, ha sido un proceso realizado de manera improvisada, sin reglas de operación y sin considerar todas las implicaciones que tenía esta transformación en la salud, tanto en los costos como en la participación de los ciudadanos. El *Instituto de Salud para el Bienestar* (INSABI) fue creado en el 2020, y su implementación ha dado lugar a dudas y preguntas entre los propios directivos, los médicos, las enfermeras y sobre todo entre los ciudadanos que no sabían por qué había desaparecido el *Seguro Popular*.

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador asumió el poder con un diagnóstico bastante claro sobre las deficiencias del *Seguro Popular* y decidió quitarlo; no obstante, ha incurrido en una mala implementación del INSABI. Cabe señalar, que para su transformación de *Seguro Popular* a INSABI tardó un año para preparar los cambios administrativos, presupuestales, técnicos y de procedimientos médicos para su implementación, así como explicar a los ciudadanos de los cambios que iban a realizarse para la atención médica. No se puede decir si el *Seguro Popular* era o no rescatable porque no se cuenta con la información para saberlo, pero podría sugerirse

que sí porque su financiamiento estaba establecido en la *Ley General de Salud* y era un mecanismo bastante transparente.

Ahora, el INSABI, con la lógica del presupuesto centralizado que lo apuntala, puede correr el riesgo de operar de manera bastante opaca. Por otra parte, destaca que la descentralización de los servicios de salud generó bastante inequidad, pero la recentralización tampoco asegura que ese fenómeno desaparezca, por lo que se puede decir que "No hay bases, ni para negarlo, ni para afirmarlo" (Badillo, El Economista, 2020: 20).

En suma, el surgimiento del INSABI nació en el peor momento como institución de atención de la salud pública, aunque está dirigido a determinadas enfermedades y padecimientos médicos, no necesariamente al COVID-19, al distraer recursos, personal médico y equipamiento, hace factible pensar que el *Seguro Popular* hubiera enfrentado de mejor manera parte de la crisis sanitaria.

4) La AR impidió por costos la compra de pruebas para detectar el COVID-19

A la mayoría de los gobernantes les tomó por sorpresa la pandemia del COVID-19, reaccionando de forma similar a la de otras pandemias de la historia, esto es, recluyendo en casa a los ciudadanos. Si bien esta fue una medida precautoria, no todos los gobernantes actuaron de esta manera, algunos no se tomaron con seriedad proteger la vida de los ciudadanos, aún con el riesgo que esto significó para la gente (Diego, 2002, 22).

El gobierno de López Obrador y la *Secretaría de Salud* desde el principio dejaron claro que no habría como política, la compra de pruebas y su aplicación para detectar posibles contagios del COVID-19. Si por la AR no se consideró la necesidad de realizar un gasto en estas pruebas, tal vez, se pueda decir que se dio lugar a mayores contagios y muertes por esta pandemia en México.

En una crisis sanitaria mundial como el COVID-19, el criterio de la economía en gastos por la compra de estas pruebas no es suficiente, ya que en casos graves como es este, es posible hacer uso del financiamiento externo o de la deuda pública para la

adquisición de estas pruebas, pero en México se optó por una política federal de pruebas solo necesarias para confirmar casos ya contagiados. Aunque algunas entidades han optado por comprar y aplicar pruebas para detectar el COVID-19 como en la Ciudad de México, y los resultados parecen ser los adecuados para atender la prevención y atención de pacientes con COVID-19.

5) La AR ya había afectado en 2019 al sector salud federal y en 2020 la crisis de COVID-19 demostró los estragos de esta estrategia

La AR ya había afectado, durante el año de 2019, la organización, operación, suministro e infraestructura del sistema nacional de salud, sus hospitales, clínicas e instalaciones de salud, así como los salarios y condiciones de los trabajadores de salud (médicos, enfermeras, camilleros, entre otros).

En este trabajo, se considera que el sistema nacional de salud se vio afectado por dos grandes procesos. Primero, la aplicación de la AR con todas sus políticas de recorte, supresión, eliminación y restricción de gastos en sectores que son estratégicos y que fueron aplicados a "raja tabla" sin un rumbo fijo, ni estrategia planeada. Segundo, derivado de la crisis sanitaria de COVID-19, el sistema nacional de salud no estaba preparado para la magnitud de la crisis, en términos de infraestructura, equipamiento, medicamentos, insumos y requerimientos para la atención de los contagiados.

Se puede afirmar que, durante el manejo de la crisis sanitaria en México, derivada de la pandemia por COVID-19, la situación de austeridad en actividades esenciales como es la salud, profundizó la crisis sanitaria, por las razones que han sido enumeradas. En el momento que se tengan los informes y reportes de organismos especializados después de superar esta crisis sanitaria, se podrá conocer el tamaño del problema con datos duros y se podrá analizar si las decisiones tomadas por el gobierno de AMLO fueron las adecuadas o no. Tal vez entonces se pueda empezar a repensar el sistema de salud pública que necesita nuestro país después del parteaguas de la pandemia.

Conclusiones

En muchos países, como producto de procesos de cambio y de implementación de reformas estructurales, sus aparatos estatales se han visto vulnerados y adelgazados, las privatizaciones han sido una tendencia desde los años ochenta, que no sólo ha sido creciente, sino que también ha encontrado formas novedosas de introducirse en los gobiernos para seguir ocupando espacios que otrora correspondía exclusivamente a las funciones del Estado. Es claro que esta tendencia de privatizaciones no ha sido la más pertinente, sobre todo cuando se trata de enfrentar retos como el de una pandemia, que trastoca a la sociedad como uno de los elementos esenciales de un país.

Con la crisis sanitaria derivada de la pandemia COVID-19 se evidenciaron los estragos de un sistema económico que ha generado una brecha de desigualdad en los países y sus poblaciones, dejando como consecuencia enfrentar dicha crisis con serias desventajas e inequidad. Como producto de las privatizaciones, los actuales sistemas de salud de la mayoría de los países del mundo, han puesto en serios problemas a sus gobiernos para hacer frente a esta crisis. Hemos sido testigos de cómo han colapsado los sistemas de salud, incluso en países denominados del primer mundo y ni qué decir de países como los latinoamericanos o los africanos que viven situaciones aún más precarias en todos los aspectos.

Es necesario que los gobiernos se replanteen qué tan pertinente ha sido la política de privatización que han seguido, dejando en manos privadas una función estratégica y fundamental como es el derecho a garantizar la salud de su población. De igual manera, será fundamental que los Estados, las regiones y los bloques de países busquen generar un nuevo orden mundial, que fortalezcan sus políticas con una perspectiva más humana, en términos de mayor comunidad y solidaridad, ya que la crisis económica, política y social que enfrentarán los gobiernos y sus sociedades derivada de la pandemia por COVID-19 traerá grandes retos por resolver.

En este capítulo se hizo énfasis en la *austeridad republicana* (AR) como un conjunto de políticas al interior de la administración pública federal impulsada por el gobierno

de Andrés Manuel López Obrador. Se ha sostenido que las 50 acciones de AR afectan a todas las secretarías y dependencias gubernamentales, de forma transversal y horizontal, en particular en el sistema nacional de salud desde el año de 2019, aún antes del inicio de la crisis sanitaria de COVID-19.

Durante la crisis sanitaria por el COVID-19 se identificaron cinco implicaciones que trajo la AR: 1) La AR repercutió de forma directa en la infraestructura del sector salud federal; 2) la AR afectó el suministro de medicamentos en el esquema del sector público federal; 3) la transformación del *Seguro Popular* al INSABI se dio en plena crisis sanitaria; 4) la AR impidió, por su elevado costo, la compra de pruebas para detectar el COVID-19; y 5) la AR ya había afectado en 2019 al sector salud federal y en 2020 la crisis de COVID-19 demostró los estragos de esta estrategia. Hay muchas más repercusiones, pero se describieron las más evidentes en el sector salud del país.

En suma, se buscó contextualizar brevemente cuál ha sido la experiencia de México con otras pandemias y qué lecciones se han aprendido de ellas. También se describió la actual estructura y funcionamiento del sector salud con la que cuenta el país y con la que está haciendo frente a esta crisis sanitaria, lo que lleva a la necesidad de replantearnos cuál es el sistema de salud pública que necesita México de aquí en adelante. Finalmente, derivado de este breve análisis se sintetizan algunas repercusiones que se considera fueron consecuencia de la estrategia que el actual gobierno siguió como parte de su política de austeridad para enfrentar la pandemia, y que se deben tomar en cuenta para el análisis y fortalecimiento de la estrategia que podría seguirse en un futuro inmediato.

Bibliografía

Arias G., L. *et al*. (2018). Documento técnico: *Análisis de los Lineamientos de Combate a la Corrupción y Aplicación de una Política de Austeridad Republicana en materia de recorte de plazas, reducción de salarios, cancelación de prestaciones y aumento de la jornada laboral al personal de confianza*. México.

Badillo, D. (2020). "*Lo que debes de saber sobre la desaparición del Seguro Popular*", en *El Economista*, 8 de enero de 2020.

Badillo, D. (2020). "*Qué opinan los expertos sobre la desaparición del Seguro Popular y la creación del INSABI*?", en *El Economista*, 18 de enero de 2020.

De la Redacción (2020). "*Temen desvíos de recursos en la contratación de servicios de salud*", en *La Jornada*, 2 de mayo de 2020.

Dean, A. V. y. A., (2020). Animal Político. [En línea] Diponible en: https://www.animalpolitico.com/2020/03/pocas-camas-hospital-baja-proporcion-medicos-enfrentaria-mexico-COVID-19/ [Último acceso: 14 julio 2020].

DGSD, (2019). *Proyecto de Presupuesto Público Federal para la Función Salud, 2019-2020*. [En línea] Diponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-24-19.pdf [Último acceso: 14 julio 2020].

Diego, O. (2020). "*Gobierno y valores en tiempos de COVID-19*". En *Tiempo de Derechos*, Núm. 27, México.

Gómez, O. S. S. B. K. F. V. A. H. F. J., (2011). *Sistema de Salud en México. Salud Pública en México*, 53 (supl. 2), pp. S220-S232.

Leal, G. (2020). "*COVID-19: sector privado de la salud*", en *La Jornada*, 2 de mayo de 2020.

Martínez, Y. E., 15. Boletín CEAP. [En línea] Diponible en: https://www.politicas.unam.mx/ceap/wp-content/uploads/2014/07/Bolet%c3%adn-Especial-CEAP-No.-236.pdf [Último acceso: 13 julio 2020].

Mendoza E., V. (2019). "*México, sin dinero para un sistema de salud universal*", en Forbes México, 12 de junio de 2019.

OCDE, (2014). *Estadísticas de la OCDE sobre la salud 2014. México en comparación.*. [En línea] Disponible en: https://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-MEXICO-2014-in-Spanish.pdf [Último acceso: 14 julio 2020].

Ortega, A. (2020). "*Comprar medicamentos al extranjero, insuficiente para evadir la corrupción*", en *Expansión*, 11 de agosto de 2020.

Ortega, A. (2020). "*El gobierno federal recurre a compra de medicamentos en el extranjero*", en *Expansión*, 27 de enero de 2020.

Pardo, M. del C. (1991). *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México, INAP.

Ramírez, J. A. H.-F. K. y. G. M. d. C., (2020). *Instrumentos de vigilancia epidemiológica en México. Tiempo de Derechos. COVID-19 Reto Global,* Issue 25, pp. 58-63.

Revista *Tiempo de Derechos* (2020). COVID-19 Reto global. Núm. 25, mayo de 2020.

Sánchez, J.J., (2005). *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México.* México, IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa.

Sánchez, J.J., (2013). *Administración Pública y Reforma del Estado en México 1982-2012, México*, INAP y Cámara de Diputados.

SNIS, (2018). Secretaria de Salud. [En línea] Disponible en: http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/# [Último acceso: 14 julio 2020].

Viesca, C. T. y. R. M. B., (2020). *Prevención y atención, una visión histórica. Tiempo de Derechos. COVID-19 Reto Global,* Issue 25, pp. 8-17.

Acciones de política pública en México ante la pandemia de COVID-19: derechos humanos y centralidad del Estado

Miriam Fonseca López[1]

Introducción

El 11 de marzo de 2020, la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) declaró que el brote de la enfermedad COVID-19 provocada por el virus SARS-CoV-2, identificado por primera vez en diciembre de 2019 en Wuhan, China, se observaba ya como una enfermedad que tenía el nivel de pandemia mundial, por lo que instó a los gobiernos del mundo a tomar de manera urgente, medidas para detener su propagación.

En el contexto de las medidas que los países, primero de Asía y Europa y luego de América y otras regiones del mundo, empezaron a implementar para contener la enfermedad de COVID-19, se han hecho patentes dos grandes problemas de corto plazo en relación con el papel del Estado. Por un lado, ha sido evidente de manera generalizada que el derecho a la salud debe ser garantizado por todos los Estados del mundo, en muchos de los cuales los sistemas de salud han sufrido por décadas un deterioro constante debido a la reducción de presupuestos adecuados, que dejaron de lado la universalización de este derecho para dar paso a la focalización del servicio, a pesar de que los derechos humanos que se han ido adoptando en todo el mundo como uno de los fenómenos de la globalización, establecen el acceso a la salud como un derecho, obligando a los países a brindar a sus ciudadanos la atención médica necesaria.

1 Profesora investigadora adscrita al Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Por otro lado, en el contexto de la pandemia de COVID-19, se puso de manifiesto que los derechos humanos también reconocen la necesidad de que algunos de ellos puedan restringirse, en situaciones en las que existan graves amenazas a la salud pública, aunque dichas restricciones sólo pueden justificarse cuando están fundamentadas en la ley y sean estrictamente necesarias a partir de la evidencia científica, implementándose sin arbitrariedad ni trato discriminatorio, con duración limitada, respetando la dignidad humana, revisándose y ejecutándose proporcionalmente al objetivo que se pretende lograr (Dimensiones de derechos humanos en la respuesta al COVID-19, 31 de marzo de 2020).

En otras palabras, la pandemia llamó la atención de manera poderosa sobre el papel central que el Estado no debe dejar de tener, en tiempos en los que su achicamiento y el reconocimiento de no contar con todos los recursos o conocimientos para resolver los cada vez más amplios y complejos problemas de las sociedades actuales, ha hecho posible formas de co-creación de gobierno con la sociedad civil y la empresa privada, dando lugar a planteamientos teóricos que incluso pueden llegar a llamar a la sustitución del Estado por la sociedad civil.

En este capítulo se hace la descripción de las recomendaciones de protección de los derechos humanos realizadas por organismos internacionales con la finalidad de explorar, en las acciones de política pública instrumentadas por el gobierno federal mexicano para contener la pandemia, la forma en la que se ha hecho frente al derecho a la salud, así como la perspectiva desde la cual el Estado mexicano ha asumido esta crisis para finalmente, con esta información reflexionar sobre la importancia de la recuperación de la centralidad del Estado.

Los derechos humanos en el contexto de la pandemia de COVID-9 y la democracia

La pandemia de COVID-19, ha hecho ver que el Estado es un agente central no sólo por la obligación que tiene de garantizar el derecho a la salud y contener la enfermedad, sino también porque la característica de alto riesgo de contagio del virus SARS-CoV-2 ha

traído consigo acciones de política pública, que podrían lesionar los derechos humanos, de tal manera que el Estado ha vuelto a ser objeto de atención como el garante de estos derechos. En este sentido, a nivel internacional, diversas instancias como la *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas* (ONU), han hecho llamados y emitido documentos para su respeto.

En el documento *Civic Space and COVID-19: Guidance*, publicado el 4 de mayo de este año, la ONU a través del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha considerado de gran importancia mantener activo y fortalecer el espacio público durante la pandemia de COVID-19, argumentando tres aspectos sobre su importancia. En primer lugar, porque el espacio público y la actividad de la sociedad civil constituyen instrumentos en la construcción y mantenimiento de la confianza de los sistemas de salud. En segundo lugar, se resalta que este espacio puede ser útil en la identificación de soluciones flexibles e inteligentes para dar respuesta a las más urgentes necesidades de la población. Y, en tercer lugar, se considera que la actividad de la sociedad civil asegura una retroalimentación medible para ampliar las respuestas necesarias.

Por otro lado, esta Oficina también ha señalado los límites que deben tener las medidas de los gobiernos en relación con el cierre temporal de los espacios públicos durante la pandemia. Al respecto, ha planteado que la excepcionalidad de estas medidas de emergencia basadas en la salud pública debe ser estrictamente necesarias y proporcionales a su necesidad, y ser lo menos intrusivas para lograr el objetivo de salud pública. Además, no ser discriminatorias; ser limitadas en su duración y, no infringir o derogar derechos, incluido el derecho a la vida, la prohibición de la tortura u otro maltrato, así como el derecho de las personas a no ser arbitrariamente detenidas.

El documento que se comenta, también hace recomendaciones puntuales para no debilitar el espacio cívico, sino asumir que este espacio debe ser una estrategia para proteger los derechos humanos. Así, llama a los Estados a incluir la participación ciudadana en el diseño de las respuestas a esta crisis a partir del concepto de derecho, por lo que se alienta a crear mecanismos de retroalimentación, especialmente entre

sectores vulnerables y excluidos como las mujeres, los adultos mayores o las personas con discapacidad. Estos mecanismos de participación ciudadana deberán se adecuados dada la contingencia sanitaria, de tal manera que se pide sean vía remota a través de videoconferencias; y se posibilite la existencia de plataformas en línea de fácil acceso que favorezcan la organización social.

Otros aspectos señalados en este documento, son el acceso a la información, asegurar la libre expresión de las ideas y hacer posible una comunicación accesible y efectiva. Asegurar la relevancia y confiabilidad de la información en formatos y lenguajes adecuados para todas las personas, considerando sus necesidades e incluyendo a quienes tienen alguna discapacidad. Facilitar el acceso a internet tomando medidas para expandir este servicio a sectores vulnerables de la sociedad como adultos mayores, personas en condición de pobreza, mujeres y niñas, así como comunidades marginadas. Coordinar esfuerzos para enfrentar la desinformación otorgando relevancia a la información confiable, así como buscar que los medios de comunicación incrementen la transparencia en el uso de la inteligencia artificial que se encuentre reemplazando al personal, por efecto del confinamiento, asegurando su uso con pleno cumplimiento de las normas internacionales.

Aunado a lo anterior, se considera que las decisiones de retirar la desinformación de los medios no deben infringir el derecho a cuestionar las medidas adoptadas por los gobiernos para combatir la diseminación del virus de la enfermedad de COVID-19 y, otras medidas tomadas durante la pandemia. En este contexto, la *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*, insta a respetar la libertad de expresión incluyendo las posturas críticas, los debates de expertos, profesionales de la medicina o periodistas. Por tal razón, no deben imponerse límites al acceso de datos relevantes, ni provocar la autocensura, imponer restricciones o criminalizar la actividad periodística. En su lugar, esta oficina internacional, insta a los Estados a impulsar espacios de comunicación para especialistas médicos y científicos que promuevan de manera gratuita y accesible, información para el público en general. De igual manera, se pide protección para quienes desarrollan la actividad de alertadores contra la

corrupción (*whistleblowing*) en el sector salud, para que puedan desempeñar su trabajo sin temor o intimidaciones.

El texto de esta oficina, contiene también advertencias sobre la incompatibilidad de la penalización de actividades de comunicación basadas en lo que considera son vagos conceptos como el de *fake news* (noticias falsas), pues se plantea que pueden llevar al establecimiento de mecanismos legales que penalicen la crítica o el disenso.

En el texto que se describe, la *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos* llama a la protección de la sociedad civil, pidiendo a los Estados reconocer la contribución del trabajo de las organizaciones nacionales de defensa de derechos humanos y de los trabajadores de medios de comunicación, difundiendo las buenas prácticas de estas organizaciones.

En relación con las restricciones a los derechos, en este documento, se exhorta a los Estados a asegurarse de que sus restricciones a la libertad de tránsito y de reunión no sean discriminatorias, a no asumirlas innecesariamente sobre personas defensoras de derechos humanos, incluidos periodistas, de tal manera que estas restricciones no lleguen a constituir causas para criminalizar sus actividades.

También llama la atención sobre la condición de riesgo de contagio de COVID-19 de las personas en prisión detenidas, para que los Estados procuren las medidas de distanciamiento que garanticen la integridad de su salud.

En relación con la libertad de reunión, se plantea que su restricción debe estar basada en la ley, instrumentándose sólo en caso de ser necesario y tener un carácter proporcional al objetivo que se persigue. Así mismo, se considera que los Estados deben garantizar el derecho a la manifestación y únicamente restringirlo cuando estrictamente se pudiera ver afectada la salud pública, pues se estima que este derecho se puede ejercer incorporando la práctica de la distancia entre personas.

Dado que la pandemia por COVID-19 requiere de la recolección de información sensible, su uso debe estar estrictamente limitado a las necesidades de salud pública, por ello, este documento plantea hacer un seguimiento cercano de la forma en que se utilice, incluyendo la incorporación de la protección de datos personales, la advertencia a las personas sobre la utilidad que tendrá su información personal para el manejo de la pandemia; transparentar su uso y evitar que las diferentes instituciones de gobierno puedan utilizarla a menos que se trate de situaciones absolutamente necesarias.

Finalmente, en este documento se considera que el empleo de medidas de vigilancia deben ser proporcionales, lícitas y necesarias, procurando que sean lo menos intrusivas, lo que significa que su uso únicamente se justifica por necesidades de salud pública, de tal manera que el monitoreo sobre las personas que llegara a ser necesario para el control de los contagios de la enfermedad de COVID-19, no debe estar bajo el dominio de instancias de seguridad nacional o de inteligencia sino en instituciones independientes y adecuadas para este propósito.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, también se ha llamado la atención sobre la importancia del Estado en relación con el respeto de los derechos humanos en el contexto de la pandemia. En este sentido, la importante organización a nivel mundial defensora de los derechos humanos, *Human Rights Watch*, se ha manifestado sobre el impacto negativo que esta pandemia pudiera tener en estos derechos, por lo que han propuesto a los países las siguientes medidas:

Proteger la libertad de expresión y garantizar el acceso a información relevante y fidedigna sobre la pandemia.

Proteger a las personas que estén detenidas, nacionales o migrantes, así como aquellas que se encuentren en instituciones de atención especial por su condición de discapacidad o por ser adultos mayores.

Proteger a los trabajadores de la salud, garantizando su acceso a equipos de protección personal adecuados; desarrollar programas de protección social para las familias de estos trabajadores que fallezcan o enfermen cumpliendo con su trabajo, así como monitorear e impedir ataques contra sus personas.

Asegurar el derecho a la educación durante el confinamiento, por medio del uso de la tecnología junto con la adopción de medidas adicionales una vez que se reabran las escuelas.
Proteger la confidencialidad del paciente y eliminar la discriminación y estigma a partir de esta condición.
Garantizar el acceso a la atención médica de las poblaciones marginadas.
Proteger y apoyar a las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil.
Garantizar el derecho al agua y al saneamiento.
Asegurar que la ayuda humanitaria continúe en los lugares de países afectados por otros conflictos, por impacto de cambio climático o eventos naturales.
Desarrollar políticas públicas de ayuda económica para trabajadores de bajos salarios (Dimensiones de derechos humanos en la respuesta al COVID-19, 31 de marzo de 2020).

La afectación que los derechos de ciudadanía, los derechos humanos y por consiguiente la democracia, puedan tener por efectos de medidas de contención de la pandemia de COVID-19, también ha llamado poderosamente la atención estudiosos sociales y académicos. Por ejemplo Ozlak (2020), alerta sobre el uso del avance tecnológico materializado en las *Tecnologías de la Información y el Conocimiento* (TIC), el *big data*[2], la inteligencia artificial o la robótica, durante la pandemia de COVID-19 para resolver problemas logísticos, de salud, financieros y de seguridad. Estos usos que, por ejemplo, en China, han incluido el reconocimiento facial y cámaras térmicas para identificar a personas infectadas, o la exigencia de registrar las huellas digitales en estaciones de trenes para realizar la trazabilidad de los movimientos de las personas y de posibles contagios, lo han llevado a considerar el riesgo de que los datos registrados puedan ser utilizados masivamente para la vigilancia de los ciudadanos, poniendo en entredicho la gobernabilidad democrática.

2 Conjuntos o combinaciones de datos de grandes volúmenes y velocidad de crecimiento gestionadas por tecnologías altamente especializadas.

En el caso de América Latina, Oslak advierte sobre el uso mayoritario de gobiernos que han optado por restringir los derechos ciudadanos, a partir de recuperar las observaciones que al respecto han manifestado organismos de defensa de derechos humanos como *Human Rights Watch* o *Civic Space Guardian*, según los cuales estas medidas limitan libertades ciudadanas como el tránsito, reunión y manifestación, como consecuencia del aislamiento obligatorio o el toque de queda. Este tipo de acciones de gobierno se han observado, por ejemplo, en El Salvador donde las Fuerzas Armadas y la seguridad policial han sido empleadas para hacer cumplir las disposiciones de confinamiento. Otro ejemplo es Perú, país que aprobó una ley de protección policial penal para el personal que, en cumplimiento de sus funciones, llegue a causar muertes o lesiones.

Oslak (2020), señala que los ejemplos anteriores, pueden alcanzar dimensiones exponenciales si se agrega el uso de los datos y la información, pues se sumarían a los históricos mecanismos de dominación como lo han sido la coerción, el dinero o la ideología. Por esta razón, plantea la necesidad de que el uso del desarrollo tecnológico, después de la pandemia no alcance a deteriorar la calidad de la democracia.

Con cada una de las observaciones y recomendaciones realizadas por organismos defensores de derechos humanos a nivel internacional, y las que se sumarán como problemática planteada por Ozlak en relación con la calidad de la de democracia, se ha empezado a construir una agenda de investigación para dar seguimiento a las acciones de política pública que los Estados de mundo están implementado y lo seguirán haciendo en tanto, no se haya superado el peligro para la vida que hasta ahora representa el virus de la enfermedad de COVID-19.

Acciones de política pública en México para enfrentar el COVID-19

En México, las acciones de política del gobierno federal para enfrentar la propagación de la pandemia de COVID-19, se han guiado por dos objetivos generales, por un lado, lograr que ninguna persona quede fuera del derecho a la atención médica y, por otro lado, diseñar las acciones de mitigación sobre la base del respeto de los derechos humanos, objetivos que se han ejecutado en tres fases. *La Fase 1* comprendió del 27 de febrero al 24

de marzo de 2020; la *Fase 2* se desarrolló entre el 25 de marzo y el 20 de abril y, la *Fase 3,* se planteó en un primer momento abarcar del 21 de abril al 30 de mayo de este año, aunque se ha extendido en tanto las autoridades sanitarias no reconozcan, para el caso de cada entidad federativa, las condiciones necesarias para reiniciar paulatinamente todas las actividades económicas, sociales y educativas.

La Fase 1 se dio por iniciada, a partir de que la Secretaría de Salud detectó el primer caso de COVID-19 en el país, y se caracterizó por ser el momento en el que los primeros casos de la enfermedad eran importados a través de connacionales y extranjeros que estuvieron en países afectados por la enfermedad y, al llegar a México presentaron síntomas de COVID-19.

En esta fase se implementó la comunicación oficial a nivel federal que diera cuenta a la ciudadanía sobre la evolución de la pandemia, así como las medidas de política pública adoptadas, a través de una conferencia diaria a cargo del subsecretario de Promoción y Prevención de la Salud de la *Secretaría de Salud*. La primera de estas conferencias tuvo lugar el 28 de febrero. Otros países también han establecido mecanismo de comunicación oficial cotidiana con sus ciudadanos como por ejemplo Taiwán en donde diariamente se emitió un comunicado; en Corea del Sur país que adoptó también este mecanismo, pero con dos comunicados al día, o Italia que realizó conferencias de prensa diarias para dar a conocer datos sobre la pandemia.

El 19 de marzo, un día después del primer fallecimiento por COVID-19 en México, el *Consejo de Salubridad* catalogó a esta enfermedad como grave de atención prioritaria, aprobándose medidas de preparación, prevención y control de la epidemia.

El 20 de marzo, la *Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud* anunció la estrategia denominada *Susana Distancia* con un personaje que promueve la separación física de las personas para evitar contagios (Dos meses con epidemia: la ruta del COVID-19 en México, 27 de abril de 2020).

El 31 de marzo, la *Secretaría de Salud* publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo que estableció la suspensión inmediata de actividades no esenciales para mitigar la transmisión del virus SARS-CoV2, a partir del 30 de marzo y hasta el 30 de abril. En este acuerdo se exhortó a la población residente en México y a la que arribara al territorio nacional a cumplir un resguardo domiciliario, entendido como la "limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular (...) el mayor tiempo posible" (Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. 31 de marzo de 2020, párr. 20). Este acuerdo suspendió temporalmente la aplicación de encuestas y censos hasta nuevo aviso.

Sobre este acuerdo, es de destacarse que en su artículo VIII se dejó claro que todas las medidas de contención de la pandemia deberían aplicarse con estricto apego a los derechos humanos.

La *Fase* 2 de la pandemia en México, comenzó una vez que se constató la existencia de transmisión comunitaria de la enfermedad de COVID-19, es decir, como resultado de contagios que tuvieron lugar en el territorio nacional. En esta fase se cancelaron eventos masivos, se decretó la suspensión de clases en una primera etapa que comprendió del 23 de marzo al 19 de abril, y se instó a las empresas a optar por el trabajo de sus empleados desde casa.

En términos de acciones de política pública específicas para garantizar el derecho a la salud, el gobierno federal tomó las siguientes medidas:

Contratación del personal de salud.
Acciones para contar con infraestructura hospitalaria e insumos necesarios.
Asignación de recursos financieros.
Fortalecimiento de la estrategia de distanciamiento social.
Activación del plan de apoyo DN-III de la *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA) y del *Plan Marina de la Armada de México* (Comunicado de la Secretaría de Salud. 24 de marzo de 2020).

Cabe resaltar, que para la atención de esta crisis sanitaria hasta el 20 de junio se habían contratado un total de 45,000 profesionales de la salud a través de *Instituto de Salud para el Bienestar* (INSABI).También es de señalarse que para logar la cobertura máxima y garantizar el derecho de acceso a los servicios de salud por efectos de la enfermedad de COVID-19, se inició a finales de marzo, la primera de tres etapas de reconversión hospitalaria, esto es, el reacondicionamiento de hospitales ya existentes del sector salud, para dar atención a los casos graves de esta enfermedad.

En relación con la asignación de recursos, el 17 de marzo, se dio a conocer que el gobierno federal invertiría 3,500 millones de pesos, que se han usado para realizar diversas compras de alrededor de 24 millones de insumos de equipo de diagnóstico, material de higiene y medicamentos (Gobierno de AMLO destinará 3,500 millones de pesos para atención de coronavirus, 17 de marzo de 2020, Expansión Política).

Por otro lado, también vale la pena destacar que la acción número cuatro, se implementó por medio de la *Jornada Nacional de Sana Distancia*, que en una primera etapa tuvo lugar entre el 23 de marzo y 19 de abril, ampliándose posteriormente hasta el 30 de mayo. El objetivo de esta jornada fue instar a la población al confinamiento voluntario; así, se diseñó la publicidad de esta jornada bajo el *eslogan* de "Seamos solidarios quédate en casa", apelando a la conciencia de los ciudadanos para solidarizarse con quienes por motivos de trabajo, especialmente de quienes forman parte de la economía informal y no pueden atender este llamado no pueden llevar a cabo el autoconfinamiento, como se ha reiterado en innumerables ocasiones durante la conferencia diaria de la Secretaría de Salud.

La *Fase 3* de lucha contra la pandemia se implementó a partir de 21 de abril y, se ha caracterizado por el ascenso rápido del número de casos de la enfermedad de COVID-19, por lo que la acción de política más relevante ha sido el reforzamiento de la reconversión hospitalaria en todo el país. Esta acción ha tenido tres objetivos: 1) buscar que la pandemia fuera más larga, en lugar de que ocurriera en un breve lapso de tiempo para lograr la reconversión hospitalaria; 2) evitar altos números de casos de la enfermedad por día

para no saturar la ocupación hospitalaria; y 3) continuar con el aumento de la capacidad hospitalaria (Conferencia de prensa de la Secretaría de Salud, 20 de junio de 2020).

A la fecha del 20 de junio, había un total de 816 *Hospitales COVID* en todo el país, con 25,184 camas de atención general para pacientes graves, y 8,626 camas con ventilador para pacientes con un muy alto grado de complicación de la enfermedad. El uso de la capacidad hospitalaria no ha rebasado el 80 por ciento para el caso de camas de atención general y, de un 60 por ciento para las camas con ventilador para la de atención de pacientes críticos en las entidades donde la pandemia ha tenido el mayor número de casos que son Ciudad de México y Estado de México, pues la acción consiste en habilitar la infraestructura hospitalaria necesaria para evitar la saturación (Conferencia de prensa de la Secretaría de Salud, 20 de junio de 2020).

En esta *Fase 3*, el día 15 de mayo se agregaron tres actividades empresariales a las esenciales que fueron la construcción, minería y automotriz, que reanudarían actividades a partir de 1 de junio, dando lugar al regreso escalonado de la actividad económica a partir de la idea de que esta reapertura gradual se daría en el marco de la estrategia denominada *Nueva Normalidad*. Para reglamentar la reapertura de algunas actividades económicas que en esencia fueron las agregadas el día 15 de mayo, el día 29 de ese mes se publicaron, en el *Diario Oficial de la Federación*, los *Lineamientos Técnicos para la Reapertura de la Actividades Económicas*, elaborados de manera coordinada por la *Secretaría de Economía*, la *Secretaría de Salud*, la *Secretaría del Trabajo y Previsión Social* y el *Instituto Mexicano del Seguro Social*. Estos lineamientos tienen cuatro principios rectores:

Privilegiar la salud y la vida.
Solidaridad y no discriminación.
Economía moral y eficiencia productiva.
Responsabilidad compartida.

Sobre los principios anteriores, interesa comentar el último pues en éste, se hace alusión de manera específica a la coordinación que debe haber en la participación de los sectores público, social y privado en la implementación de estos lineamientos.

La manera en la que se concibe esta coordinación queda planteada desde la presentación del documento, donde se afirma que ante la enfermedad del COVID-19 "todos tenemos que asumir las responsabilidades que nos tocan, cuidarnos entre todos (resaltado propio) y, de manera particular, a las compañeras y compañeros de trabajo en situación de mayor riesgo. El éxito de la reapertura es responsabilidad de todos (resaltado propio)" (Lineamientos Técnicos de Seguridad Sanitaria en el Entorno Laboral, p.4).

Como parte de la *Nueva Normalidad,* el gobierno dio lugar a acciones para que las empresas y negocios que pretendan reestablecer sus actividades, satisfagan los requerimientos de los lineamientos emitidos para la reapertura económica, sobre la base de la buena fe y la confianza que se ha hecho patente en el instrumento denominado *Autoevaluación del Protocolo de Seguridad Sanitaria*, un cuestionario de 60 preguntas en el que los dueños de las empresas, bajo juramento de decir verdad, señalan las condiciones sanitarias con las que cuentan sus establecimientos para poder reiniciar actividades.

El llamado a la acción solidaria de la sociedad ha permeado el discurso de la clase gobernante, empezando por el Presidente López Obrador quien afirmó que en el inicio de la *Nueva Normalidad*, en las industrias privará el compromiso responsable de las empresas para proteger la salud de los trabajadores, que tendrá que manifestarse en el cumplimiento de los protocolos establecidos por las secretarías de Salud y Economía. De esta forma, durante esta fase, el Presidente ha vuelto a manifestar su convicción de que en esta nueva etapa era necesario el cuidado de unos a otros por convicción, a partir del uso de la razón y el derecho, en lugar del uso de la fuerza.

Fue así, como el gobierno federal planteó que a partir del 1 de junio, la reapertura de la actividad económica, social y escolar en los estados donde fuera posible, ocurriría teniéndose en cuenta que la pandemia no está superada y, que de la manera en la que las empresas y las personas atendieran las recomendaciones sanitarias, dependería considerar ciertos niveles de alerta para avanzar o detener la actividad socio-económica,

para lo cual, se estableció un Semáforo nacional que permitirá la vigilancia epidemiológica de las entidades federativas.

En términos de garantizar los derechos humanos, las acciones de política pública adoptadas por el gobierno federal para mitigar la propagación de la enfermedad de COVID19, han sido claras al ejecutarse observando su respeto a pesar de las voces que han señalado la necesidad del uso de la fuerza para lograr un mayor impacto. Adicionalmente, la estrategia de prolongar en el tiempo la curva epidémica, ha permitido la atención médica de quienes la han requerido, con lo cual se ha garantizado el acceso al derecho a la salud. En este sentido, a través del gobierno federal, se ha mostrado una acción de Estado que ha colocado a los derechos en el centro del diseño y ejecución de acciones de política. No obstante, las precarias condiciones de las estructuras económicas y, en muchos casos también, sociales existentes en este país, plantean que esta estrategia sanitaria tenga lugar en medio de graves afectaciones económicas y sociales que dan cuenta, de la precariedad y de la afectación que seguirán teniendo los derechos humanos en México.

Los derechos humanos en México en el contexto de la pandemia

A pesar de que las acciones de política del gobierno federal han tenido como centro el respeto de los derechos humanos apelando a la solidaridad de los ciudadanos, el uso de medidas coercitivas en los estados y municipios durante la pandemia han causado ya graves violaciones a estos derechos.

Desde el mes de abril, durante la Fase 3 del plan de contención de la transmisión del virus de la enfermedad COVID-19, varios estados de la república decretaron el uso obligatorio de mascarillas, comúnmente conocidas como cubrebocas, en el espacio público como el transporte, las tiendas de autoservicio, los mercados, las vías públicas, etcétera. Varios estados impusieron multas por no usarlo como fue el caso de Jalisco en el que se incluyó también la detención por 36 horas y, la policía fue facultada para inquirir a los ciudadanos sobre las razones por las que no estaban acatando el resguardo domiciliario. Otros estados que adoptaron medidas similares fueron, Coahuila, Guanajuato, Tabasco, Puebla, Morelos Tamaulipas, Nuevo León, Quintana Roo, Oaxaca, Durango, Yucatán.

En los estados de Aguascalientes, Estado de México, Sonora, Michoacán estas medidas se impusieron con el cobro de multas. En Aguascalientes, además, se creó la "Guardia Sanitaria" con inspectores que monitorean los espacios públicos. En Coahuila y Yucatán las medidas incluyeron la creación de filtros policiacos para controlar que la entrada y salida de vehículos fuera por razones estrictamente necesarias. A estas medidas se sumó el *Hoy no circula sanitario* al uso de vehículos en entidades como Tabasco, Puebla y Ciudad de México (Estados de México donde se aplicarán multas durante la *Fase 3* de COVID-19. 22 de abril 2020).

El uso de mascarillas como medida preventiva durante la pandemia fue replicada en los municipios de los estados, como en Naucalpan, Estado de México, en donde se anunció la aplicación de multas a las personas que no lo utilizaran, que podrían llegan hasta 4,000 pesos. De igual manera, en Toluca se anunciaron medidas administrativas acreedoras a multas o arresto por 36 horas (Multan hasta con 4,000 pesos a quienes no usen cubrebocas en el Edomex, 22 de abril de 2020; García, Adriana, Estas son las medidas por no usar cubrebocas, 24 de abril 2020).

El 27 de abril se dio a conocer que, en Irapuato, Guanajuato, la policía había arrestado en dos días a 69 personas por no usar mascarillas, quienes para lograr su libertad tuvieron que pagar una multa de mil 42 pesos o estar detenidos por 36 horas. En ese mismo estado, pero en el municipio de León, el alcalde anunció en esas fechas que se arrestaría a las personas que no usaran mascarillas, y se aplicarían multas de hasta 8 mil 600 pesos (García, Carlos y Henríquez, Elio, 27 de abril, 2020).

La aplicación de medidas que sancionan el no uso de mascarilla o el libre tránsito, ha dado lugar a la activación de organizaciones sociales, como sucedió en el caso de Oaxaca en donde un juez de distrito, determinó la suspensión provisional del decreto emitido por el gobierno de esa entidad, por el que se pretendía sancionar con arresto de hasta 36 horas a las personas que no utilizaran mascarilla en el espacio público, tras un amparo promovido por el Comité de Defensa de Derechos Humanos Gobixha (Concede juez amparo contra arresto por no usar cubrebocas en Oaxaca, 6 de mayo de 2020).

Sin embargo, uno de los casos más graves tuvo lugar el 4 de junio de 2020, cuando se reportó que en Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco, el joven Giovanni López fue detenido y golpeado por elementos de la policía ministerial, y después reportado como fallecido, haciéndose patente el uso irracional de la fuerza pública y el abuso de autoridad. Un caso similar había tenido lugar el 28 de febrero en Tijuana, Baja California, cuando la policía municipal detuvo a una persona en situación de calle, a la que se reportó después como fallecido estando bajo custodia de la policía municipal (Investigan muerte de Giovanni López, el joven detenido en Jalisco por no usar cubreboca", 4 de junio de 2020).

Frente a estos hechos, el gobierno federal, a través del Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, condenó lo que consideró la "presunta ejecución extrajudicial y clara violación de derechos humanos", y llamó a que todos los órdenes de gobierno garanticen la vigencia de los derechos humanos en medio de las condiciones sanitarias para controlar la pandemia de COVID-19 (SEGOB condena muerte de Giovanni López, detenido en Jalisco por no usar cubreboca, 4 de junio de 2020).

Por su parte la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* dio a conocer el 10 de junio que había iniciado una investigación de oficio y ejercido su facultad de atracción, sobre caso el caso de asesinato de Giovanni López (Partida, 10 de junio de 2020).

La respuesta de la sociedad no se ha dejado esperar y así como organizaciones defensoras de derechos humanos han realizado acciones para impedir su atropello, la ciudadanía ha llevado a cabo movilizaciones para repudiar el uso excesivo e ilegítimo de la fuerza pública en relación con acciones como el uso de mascarillas, que llevó a la muerte del joven de Jalisco. En la ciudad de Guadalajara, capital de ese estado, la manifestación que ahí tuvo lugar para protestar por el asesinato de Giovanni López, fue duramente reprimida por las fuerzas de seguridad pública. Una situación similar ocurrió durante la manifestación que por este mismo hecho tuvo lugar en Ciudad de México, en donde las fuerzas policiacas también reprimieron a los manifestantes.

Aunque ha sido loable que durante la pandemia el gobierno de México haya desarrollado diversos acuerdos y protocolos de salud para el reinicio de actividades del medio laboral, éstos faltan aún para las actividades sociales y educativas. A pesar de la importancia de estos lineamientos y de las disposiciones que en los órdenes estatal y municipal se han establecido para contener los contagios de la enfermedad de COVID-19, su aplicación ha ocasionado inadecuadas y erróneas interpretaciones entre las policías estatales y municipales entre las que hace falta la creación de protocolos para el uso de la fuerza, que sean proporcionales a las medidas que se pretende resguardar, además, de ser necesaria la capacitación especial para la aplicación de estos protocolos o medidas sanitarias. Al respecto, el ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, considera que los abusos en el uso de la fuerza como los que se han comentado, se explican por las características del contexto mexicano en el que existen estructuras jurídicas endebles y cuestionables, que se evidencian en momentos de crisis como el actual (Aristegui Noticias, 19 de junio de 2020). Pero la debilidad de estructuras jurídicas no es la única, también la precariedad de otro tipo de estructuras como la económica que no permite que alrededor del 60 por ciento de la población económicamente activa que se encuentra en la informalidad, pueda seguir las recomendaciones de sanitarias, ni pueda mostrar una cultura cívica solidaria de la mejor manera.

A la falta de trabajo formal existente, y el que se agregará como saldo de esta pandemia, se deben sumar otros graves problemas que esta crisis sanitaria ha mostrado de manera muy clara, como la falta de acceso universal y efectivo al derecho a la salud, la precariedad de la infraestructura educativa, o la violencia doméstica, estos problemas responden también a la debilidad de otras estructuras públicas y sociales, y requieren una atención urgente del Estado.

La centralidad del Estado: a manera de reflexión final

En momentos como el actual, el planteamiento de T.H. Marshall sobre la necesidad de un mínimo de bienestar para que los derechos de ciudadanía sean efectivos, es evidente, por ello, no puede postergarse más la discusión sobre la importancia de la dimensión social de la ciudadanía para hacer reales los derechos civiles y políticos. La necesidad de

un mínimo de bienestar material, como lo argumentó T.H. Marshall en su influyente ensayo de 1949 *Ciudadanía y Clase Social*, vuelve a cobrar sentido en momentos de la crisis de salud por la pandemia de COVID-19 en la medida que el Estado neoliberal, que desmanteló los sistemas de salud en muchos países del mundo, reclama la centralidad del Estado para lograr el bienestar a partir de los derechos sociales como la salud, la educación o el empleo y, en general para hacer realidad los derechos humanos.

Hoy día la idea de bienestar debe estar en el centro de la construcción de lo público; al mismo tiempo es innegable que esta construcción ya no se concibe como producto exclusivo del Estado porque la participación ciudadana, incluida la de la empresa privada, es necesaria, dando lugar a la co-creación de gobierno o gobernanza, forma de gobierno cuya adopción en mucho se ha debido al impulso que desde los años 90 le han dado los organismos financieros internacionales como el BM y el FMI. Bajo el esquema de la co-creación de gobierno, lo que no se debe olvidar es que el Estado es la única estructura que puede imponerse por sobre los intereses particulares que conlleva en la práctica, la participación ciudadana, además de que es el ente que, por sus características y función en la sociedad, está llamado a cuentas.

Por estas razones, la participación ciudadana o el ejercicio de la ciudadanía sustantiva a la que se convoca para enfrentar la pandemia y transitar hacia una *Nueva Normalidad*, a partir de la solidaridad de unos con otros, debe estar asegurada por la centralidad del Estado para dirigir los esfuerzos de la sociedad civil y de la ciudadanía, hacia la garantía del respeto de los derechos humanos.

Las medidas sanitarias que es este momento se adopten en México, tendrán que lograr el equilibrio entre la defensa del derecho a la participación como un derecho humano, y recuperar aquellos enfoques de gobernanza que postulan la centralidad del Estado, en lugar de los que han propugnado por su disminución, bajo el argumento de su ineficiencia, falta de recursos, opacidad o distanciamiento de la realidad concreta. En este sentido posturas como las que definen a la gobernanza como "…el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad (…), que permite resolver los conflictos e

intereses (por medio de procesos colectivos), en los que se pueda devolver al gobierno y al Estado una posición más central en la acción de gobernar"(Peters, 2007, pág.36), alumbran la discusión del tipo de Estado y de acción de gobierno que están demandando las sociedades actuales.

Durante la pandemia de COVID-19, los Estados han asumido la responsabilidad de llevar a cabo estrategias y acciones de política para combatir y enfrentar la enfermedad, la solidaridad social también se ha manifestado de manera muy importante, se han hecho acuerdos o convenios de colaboración con la empresa privada, no obstante, las instituciones internacionales como la ONU a través de la OMS y sus filiales regionales como la *Organización Panamericana de la Salud*, se dirigen hacia los Estados para hacer llamados y recomendaciones sobre salud pública. Por otro lado, la ONU por medio de su *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*, ha hecho de igual manera, llamamientos y emitido alertas sobre la responsabilidad que los Estados tienen de atender los efectos de la pandemia bajo la estricta observancia de los derechos humanos. Esta pandemia ha mostrado que la centralidad del Estado no puede dejarse de lado.

Sobre la centralidad del Estado en momentos de adopción generalizada del enfoque de gobernanza como efecto de la globalización, Peters (2007) ha argumentado que se debe tratar de una forma de gobernar en la que el Estado permita cierta libertad de acción de los sectores social y privado, pero al mismo tiempo, retenga la capacidad de poder retirarla si es necesario. Para este autor, la actividad del Estado consiste en facultar a otros actores en la actividad de gobernar, pero reteniendo la capacidad de ejercer sobre ellos un poder substancial.

Por otro lado, el autor señala que las instituciones del Estado están diseñadas para garantizar responsabilidad, así como para reestructurarse o mejorar su diseño para responder por sus actos y asumir la rendición de cuentas (*accountability*), en tanto que los actores de la sociedad civil y la empresa privada, al tener sus propios objetivos y valores, no siempre están interesados en responder a la demanda de la rendición de cuentas.

Durante la conferencia de prensa diaria que realiza la *Secretaría de Salud* del gobierno federal de México, su titular el Dr. Jorge Alcocer Varela, citó, el 30 de mayo, la frase de Dostoievski "todos somos solidarios de todos" para hacer un llamado a las empresas y los trabajadores que reanudarían actividades el 1 de junio dando paso a la etapa de la *Nueva Normalidad*. La frase no obstante se enfrenta a una realidad cuya lógica ha descansado de manera exacerbada en la búsqueda de la libertad negativa, o sea, la importancia que durante el achicamiento del Estado se ha dado a la demanda de que nadie intervenga u obstaculice las acciones de las personas, impulsada concretamente por el interés particular del mercado, que ha provocado que se dejen de lado la justicia social y la solidaridad. A pesar de que en México, las acciones de política pública para la atención de la pandemia han buscado dos objetivos fincados en los derechos, por un lado, la atención universal de todas las personas con la enfermedad de COVID19 y, por otro lado, diseñar las acciones de mitigación y atención de la pandemia sobre la base del respeto de los derechos humanos, hoy para acceder a la justicia social y la solidaridad, es claramente necesaria la actuación del Estado que, si bien ya no es el único productor de lo público y requiere de la participación ciudadana, sigue siendo sin duda el único ente capaz de imponerla por sobre los intereses particulares.

Fuentes consultadas

Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. (31 de marzo de 2020). *Diario Oficial de la Federación*, SEGOB, México.

Aristegui, Carmen (Productora). (9 de junio de 2020). *Entrevista con Ramón Cossío*, Aristegui Noticias, disponible en: https://aristeguinoticias.com/category/aristegui-en-vivo/

Civic Space and CIVID-19: Guidance. (4 de mayo de 2020). *Office of the High Commisioner Human Rights, United Nations*, disponible en: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19 Guidance.aspx

Comunicado de la Secretaría de Salud. (24 de marzo de 2020). I*nicia fase 2 por coronavirus COVID-19*, Secretaría de Salud, México.

Concede juez amparo contra arresto por no usar cubrebocas en Oaxaca. (6 de mayo de 2020). El Heraldo de México, México.

Conferencia de prensa de la Secretaría de Salud. (30 de mayo 2020). Secretaría de Salud, Gobierno de México.

Conferencia de prensa la Secretaría de Salud. (10 de junio de 2020). Secretaría de Salud, Gobierno de México.

Conferencia de prensa la Secretaría de Salud. (20 de junio de 2020). Secretaría de Salud, Gobierno de México.

Dimensiones de derechos humanos en la respuesta al COVID-19. (31 de marzo de 2020). *Human Rights Watch*, disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2020/03/31/dimensiones-de-derechos-humanos-en-la-respuesta-al-covid-19

Dos meses con epidemia: la ruta del COVID-19 en México. (27 de abril de 2020). INFOBAE, México, disponible en: https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/28/dos-meses-con-la-epidemia-la-ruta-del-covid-19-en-mexico/

Estados de México donde se aplicarán multas durante la Fase 3 de COVID-19. (22 de abril 2020). TV Azteca Noticias, México, disponible en: https://politica.expansion.mx/estados/2020/04/21/que-implica-la-fase-3-coronavirus-medidas-edomex-guanajuato-valle-de-mexico

García, A. (24 de abril de 2020). *Estas son las medidas por no usar cubrebocas en espacios públicos*, El Sol de Toluca, México, disponible en: https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/estas-son-las-sanciones-por-no-usar-cubrebocas-en-espacios-publicos-5147239.html

García, C. y Henríquez, E. (27 de abril de 2020). *Arrestan a 69 personas por no usar cubrebocas en Irapuato*, La Jornada, México, disponible en: https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/04/27/arrestan-a-69-personas-por-no-usar-cubrebocas-en-irapuato-3303.html

Gobierno de AMLO destinará 3,500 millones de pesos para atención de coronavirus, 17 de marzo de 2020, *Expansión* Política, México, disponible en: https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/03/17/gobierno-de-amlo-destinara-3-500-mdp-para-la-atencion-de-coronavirus

Investigan muerte de Giovanni López, el joven detenido en Jalisco por no usar cubreboca. (4 de junio de 2020). Forbes, México, disponible en: https://www.forbes.com.mx/noticias-investigan-muerte-de-giovanni-lopez-el-joven-que-fue-detenido-en-jalisco-por-no-usar-cubrebocas/

Lineamientos Técnicos de Seguridad Sanitaria en el Entorno Laboral. (17 de mayo de 2020). Secretaría de Salud, Gobierno de México, México.

Lineamientos Técnicos para la Reapertura de la Actividades Económicas. (29 de mayo de 2020). Diario Oficial de la Federación, México.

Marshall, T.H. y Bottomore, R. (1998). *Ciudadanía y Clase Social*, Ed. Alianza, España.

Multan hasta con 4,000 pesos a quienes no usen cubrebocas en el Edomex. (22 de abril de 2020). *Forbes*, México, disponible en: https://www.forbes.com.mx/noticias-multa-4800-pesos-no-usen-cubrebocas-edomex/

Ozlak, O. (28 de mayo 2020). *El Covid-19 como test de un futuro incierto*, La Nación, Argentina.

Partida, J. (10 de junio de 2020). *Investigará la CNDH el asesinato de Giovanni López*, La Jornada, México, disponible en: https://www.jornada.com.mx/2020/06/10/politica/010n1pol

Peters, G. (2007). *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar,* en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 39, octubre, Pp. 33-50.

SEGOB condena muerte de Giovanni López, detenido en Jalisco por no usar cubreboca. (4 de junio de 2020), disponible en: https://www.forbes.com.mx/politica-segob-condena-muerte-joven-detenido-jalisco-no-usar-cubrebocas/

Urrutia, A. (18 mayo de 2020). *AMLO: confianza, punto de partida para iniciar la 'nueva normalidad*, La jornada, México, disponible en: https://www.jornada.com.mx/2020/05/18/politica/011n1pol

Cambio de época y las implicaciones de la Cuarta Transformación en México

Mariano Velasco Torres[1], Humberto Cantellano Rodríguez[2], y Edmundo Perroni Rocha[3]

Introducción

Históricamente la sociedad ha experimentado tres revoluciones industriales, en la primera (1760-1840), los procesos de producción fueron mecanizados mediante el uso del vapor, en la segunda (fines del siglo XIX y principios del XX), el combustible de la mecanización fue la electricidad y los combustoleos fósiles, en la tercera, inicia desde 1960, conocida como la revolución digital o del ordenador, la industria se informatizó (uso de servidores y la informática personal) y automatizó. El progreso tecnológico no ha cesado, por el contrario, hay señales de una cuarta revolución industrial basada en la hiperconectividad y los sistemas ciberfísicos (Oliván, 2016).

Adicional a la cuarta revolución industrial se ha experimentado inestabilidad en los procesos ambientales, sociales, económicos, políticos e institucionales; desorganización de los marcos de referencia que guiaban a los actores sociales; discontinuidad de las prioridades que orientaban la inversión y el desarrollo, inseguridad en el futuro de los

1 Profesor de Carrera en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, tiene el grado de Doctor en Ciencias para el Desarrollo Agrícola Regional y Maestro en Ciencias Económicas, trabaja la línea de investigación de Istituciones y Estrategias para el desarrollo en el Cuerpo Académico Instituciones y Desarrollo.

2 Profesor-Investigador en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, es Doctor en Administración y Maestro en Economía, trabaja la línea de investigación Instituciones y Estrategias para el desarrollo y de manera particular trabaja con indicadores sociales para medir el impacto de la gestión pública en el Cuerpo Académico Instituciones y Desarrollo.

3 Profesor-Investigador en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, realiza estudios doctorales en Administración Pública. Trabaja la línea de investigación de Administraciones Públicas Efectivas en el Cuerpo Académico Instituciones y Desarrollo.

ciudadanos. En definitiva son los síntomas de un cambio de época, no de una época de cambios (De Souza, 1999: 2).

La cuarta revolución industrial fue declarada, como tal, en el *Foro Económico Mundial* en 2016 y se caracteriza por la aplicación del internet en la industria, los servicios, en la conectividad de máquinas, en la aplicación de dispositivos inteligentes y en las redes en todo el mundo.

En cambio, varias revoluciones tecnocientíficas –informática, nanotecnología, ingeniería genética, robótica, nuevos materiales, etcétera– están cambiando el paradigma internacional de desarrollo, porque constituyen el nuevo sistema de técnicas para transformar a la realidad de forma dominante (De Souza, 1999).

Una época se caracteriza por la existencia de un relativo grado de estabilidad y satisfacción; hecho posible en gran parte por la correlación de fuerzas que prevalecen en un determinado tiempo. El cambio de época lo podemos caracterizar a partir de cuatro acontencimientos históricos a nivel mundial, el político, el económico, las tecnologías de la información y comunicación y el tecnológico (uso de nuevos materiales en los procesos de producción).

Respecto a los cambios políticos, a raíz de la crisis del modelo neoliberal, se puede observar el repunte de las fuerzas progresistas y de izquierda en América Latina (AL), históricamente en países donde se observó mayor pobreza y desigualdad, las elecciones de gobierno han favorecido a candidatos de la izquierda y centro izquierda (Harnecker, 2010).

Los cambios políticos se pueden apreciar desde la retórica contra el neoliberalismo, cambios sociales o consolidación de un Estado nacional, es decir, gobiernos populares emanados de un partido de izquierda y caracterizados como progresistas, como Lula (2002) en Brasil, Evo Morales (2005, 2009) en Bolivia, Néstor Kirchner (2003) y Cristina Fernández (2007) en Argentina, Hugo Chávez (1998) en Venezuela, Tabaré Vázquez

(2004) y José Mujica (2009) en Uruguay, Michelle Bachelet (2006) en Chile, Rafael Correa (2006 y 2009) en Ecuador, Daniel Ortega (2006) en Nicaragua, Alvaro Colón (2007) en Guatemala, Fernando Lugo (2008) en Paraguay, Mauricio Funes (2009) en el Salvador. Todos estos gobiernos han implementado políticas diferenciadas a las propuestas iniciales del denominado *Consenso de Washington*.

De manera más reciente, los cambios políticos mas notorios han sido el triunfo del izquierdista Andrés Manuel López Obrador (2018) en México, el ultraderechista Bolsonaro (2018) en Brasil y el centro-derechista Emmanuel Macron (2017) en Francia y Donald Trump (2017) en Estados Unidos.

En estos países de AL, Estados Unidos y la Unión Europea se pueden caracterizar dos modelos de liderazgo presidenciales, por un lado, aquellos que postulan políticas estatistas y nacionalistas en contra de los intereses del sector privado en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, por el otro, políticas conciliatoras acordes con los principios del libre mercado implementadas en Brasil, Chile y Uruguay (Alegre, 2008)

Con el presidente Lula en Brasil, se le otorgó espacios de poder político a la clase obrera, también se realizaron cambios tributarios y de seguridad social.

Con Néstor en Argentina, después de una crisis económica que generó recesión y devaluación de su moneda local, se renegoció la deuda externa, hubo mejoramiento del empleo, aunque las relaciones de poder no cambiaron significativamente (relación público-privado), se implementaron reformas para la redistribución del ingreso, así como atención a la demanda de una mayor calidad institucional y un diálogo político (García 2016).

En Venezuela, en un ambiente de estancamiento de la inversión, el crecimiento, el salario y la disminución de la renta petrolera, el gobierno de Chávez instauró un régimen antineoliberal y militar. Se observaron cambios en los mecanismos tradicionales del clientelismo y sociales. El modelo económico se caracterizó por un desarrollo endógeno

y de integración en AL, aunque más tarde se convirtió en una dictadura. Se observó también un cambio de élite, los cargos de gobierno fueron ocupados por militares y líderes del sector popular y civil, que hasta ese momento no habían tenido acceso al poder político y de toma de desciciones (Elías, 2006).

Para el año 2015, la mayoría de los gobiernos de AL, con excepción de los gobiernos de Colombia, Panamá, México y Perú, se consideraban como progresistas, es decir, ya se habían implementado cambios políticos, discontinuos de manera histórica en algunos casos y heterogeneos en otros, dado que no estan en línea directa con un cambio radical o un movimiento internacional (Aceves, 2016).

Aunque los cambios implementados por los nuevos gobiernos de izquierda o progresistas no son generalizados y sostenibles en estos países, los primeros en manifestarse son los sociales, surgimiento de nuevos sujetos sociales y efectos como mejoras salariales, redistribución del ingreso e impuestos progresivos, adicionalmente se pueden apreciar los cambios en los procesos de gobernanza, es decir, un cambio en la relación entre gobierno y gobernados, como la democratización de las decisiones de gobierno, recuperación de las funciones fundamentales del Estado y acciones de transparencia.

Los gobiernos pregresistas se han preocupado por un mayor crecimiento y desarrollo económicos, el fortalecimiento del comercio internacional y la disminución de la deuda pública, aunque para un cambio de modelo se requiere de profundas reformas estructurales.

Se ha creado una nueva correlación de fuerzas que complica la consolidación del liberalismo económico, se busca una nueva forma de hacer política económica con nuevos actores sociales y con una agenda propia, independiente a la política neoliberal (política económica dictada por los organismos financieros internacionales).

El gran reto es mantener la confianza ciudadana y la expectativa de sus representados, por ello, se requiere de una política centrada en el ciudadano, de transparencia en las acciones de gobierno y que los resultados de las desiciones democráticas tengan

impacto, es decir, orientados a resultados. El reclamo ahora será una nueva manera de hacer política, un proceso de adecuación y reestructuración de los institutos políticos, en este proceso, debe existir oportunidad para nuevos liderazgos.

Se ha generado una masa de trabajadores que han perdido su identidad de clase debido a las múltiples formas de contrato, los sindicatos ya no asumen su papel de intermediador, su objetivo está centrado en perpetuar su cuota de poder político. El salario de esta clase social se ha generalizado y caracterizado por una pérdida de su poder adquisitivo (Mateos y Sanz, 2013).

Ante la crisis de representación, debe fomentarse una democracia participativa en las desiciones políticas, aquella que se basa en procedimientos institucionales, gestionada desde arriba y que las formas de decisión debe ser complementada con aportaciones desde abajo [revocación de mandato, rendición de cuentas, consultas populares, presupuestos participativos] (Mateos y Sanz, 2013).

En otro órden de ideas, el surgimiento de nuevas *Tecnologías de la Información y Comunicación* (TIC) propone un nuevo tipo de responsabilidad estatal para la toma de decisiones democráticas y la creación de una nueva cultura ciudadana para su participación en los procesos de decisiones políticas. Las mejoras tecnológicas cambian también las relaciones de producción y aumenta la productividad.

Las TIC iniciadas a principios de siglo XXI, implican una transformación de la humanidad, están cambiando la forma de vivir, trabajar y relacionarnos. La posibilidad de que millones de personas estén conectadas mediante dispositivos móviles da lugar al procesamiento, almacenamiento y acceso al conocimiento sin precedentes con un costo marginal y próximo a cero (Schwad, 2016).

Respecto a los cambios tecnológicos, de acuerdo con Schwad (2016:8), se expresan de diferentes formas, como el acceso al conocimiento, en los procesos industriales, la conducta humana y en la salud, esta "confluencia de avances tecnológicos tienen diferentes

dimensiones, como la *Inteligencia Artificial* (IA) [por ejemplo la búsqueda de contenidos temáticos en *Google*], la robótica y la automatización, el *Internet de las Cosas* (*IoT*), los vehículos autónomos, la impresión 3D, la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia de los materiales, el almacenamiento de la energía y la computación cuántica (almacenamiento de información en *chips*).

De acuerdo con Ortega (2018), en materia de salud se están buscando soluciones mediante diagnóstico especializados (escaneos) y operaciones hospitalarias, en ciberseguridad, la aplicación de la IA es útil en la prevención de fraudes y seguridad de los endpoints (teléfonos celulares y computadoras portátiles).

De acuerdo con García (2018), se señalan dos ejes de la aplicación de la IA a la medicina, el primero tiene que ver con el diagnóstico digital, es decir, diagnósticos por medio de imágenes (radiografías, ultrasonido, resonancia magnética, tomografía etc.), el segundo, con la historia clínica, un software que registra y acopia un conjunto clasificado de datos relacionados con el estado de salud de un paciente (tratamientos, consultas, acciones preventivas, registro de enfermedades, recetas expedidas, resultados de los tratamientos, operaciones, etc.).

De acuerdo con Ortega (2018), los robots colaborativos ayudarán a automatizar todo tipo de procesos, en el caso de las empresas, permitirá reducir tiempos y recursos para orientarse más a la atención de los clientes.

La IA está presente en la autonomía de los vehículos, control de drones, asistentes virtuales y software de traducción. Este tipo de innovaciones son los que cambian nuestra conducta y forma de pensar, es decir, están presentes en nuestra vida diaria.

Por su parte, la empresa Uber adquirió la empresa OTTO por 680 mdd, una empresa que desarrolla tecnología para convertir los camiones de carga en vehículos autónomos.

Uber también anunció una alianza con *Volvo* para desarrollar el primer vehículo totalmente autónomo basado en la *SUV CX90* para brindar viajes a partir de 2021. Cabe destacar que este servicio de viajes en automóviles completamente autónomo ya está disponible en la ciudad de Pittsburgh.

El *IoT* se refiere a los dispositivos físicos conectadas a internet en todo el mundo, recopilando y compartiendo datos, facilitando la vida de sus usuarios (Lara, 2018a). De acuerdo con Lara (2018a), el término *IoT* está relacionado con todos los dispositivos conectados a internet y que pueden comunicarse con la red independientemente de una acción humana.

Se determinó que hay más de diez millones de gadgets del llamado *IoT*, más de la mitad son productos de consumo como televisores y bocinas inteligentes, respecto a los empresariales, los más utilizados son los contadores electrónicos inteligentes y las cámaras de seguridad comerciales (Lara, 2018a).

Algunos ejemplos son los asistentes inteligentes del comercio en línea (*Amazon, Google* y *Apple*), sistemas de seguridad inteligentes de los hogares y empresas, la autonomía en el control de focos en espacios públicos y viviendas, etcétera.

El internet, entendida como una mega–entidad que representa la suma de nodos, servidores, dominios, instituciones, etcétera, realmente representa un cambio de paradigma, gracias a la disminución de su costo, el crecimiento de usuarios es impresionante (se duplicó de 2009-2015 para registrar 3000 millones de usuarios), además de su aplicación en los negocios y en la conectividad (Serrano, 2016).

De acuerdo con Ortega (2018: s.p.), "el 72 por ciento de todos los minoristas planean inversiones en computación cognitiva/aprendizaje automático para 2021, con el objetivo de brindarle a los clientes una mejor experiencia de compra mediante el uso de chabots, para 2035, aumentarán las tasas de rentabilidad en 59 por ciento en la industria mayorista y minorista".

El *IoT* permite comprender mejor a los clientes y proporcionar una atención personalizada mediante imágenes, tamaños, color, forma, marca, etcétera, generando una sensación virtual idéntica a la compra física en las tiendas.

El pago mediante datos biométricos o reconocimiento de voz ya es una tendencia, los algoritmos avanzados de reconocimiento facial de la IA ahorran tiempo y son económicos y admiten millones de transacciones por día para realizar pagos y servicios financieros.

Las tecnologías digitales son cada vez más sofisticadas e integradas, están transformando las sociedades y la economía mundial, sin embargo, para que la sociedad reciba los beneficios de la revolución científico–tecnológica en el corto plazo, se requieren de liderazgos y la comprensión de los cambios en marcha, así como rediseñar nuestros sistemas económicos, sociales y políticos (Schwad, 2016).

La concreción de esta confluencia de tecnologías hace que los gobiernos y las instituciones se reinventen, así como los diferentes sistemas, tanto de educación, salud, transporte, etcétera (Schwad, 2016).

La postura social por inconformidad de una política económica, social o monetaria queda de manifiesto en las redes sociales. En el orden internacional se han registrado protestas convocadas por las redes sociales (*#metoo, #yosoy143, Brexit*) que indican una inconformidad global porque los derechos sociales se están vulnerando o porque el estado de bienestar se ve reducido.

Las redes sociales como *Twitter* o *Facebook* han servido como instrumentos de amplificación y dinamización de las protestas, de coordinación, comunicación y capacidad auto–organizativa, así como el contagio de las emociones y del estado de ánimo de un lugar a otro.

El papel de las TIC en la democracia participativa es fundamental, a nivel internacional se han observado convocatorias mediante las redes sociales para denunciar y convocar a movimientos sociales, tales como: *#yosoy 132, #Metoo*, entre otros.

El movimiento *#yosoy132* fue un movimiento de protesta organizado en redes sociales en 2012 contra el manejo parcial de los medios de comunicación y la falta de pluralidad. El origen fue la protesta de estudiantes con pancartas refiriéndose a la represión de Peña Nieto como gobernador del Estado de México a la población de San Salvador Atenco. Este hecho fue considerado por dirigentes del partido en el poder que los manifestantes no eran estudiantes, sino personas ajenas a la institución. La respuesta de los estudiantes fue que se grabaran como parte del movimiento mostrando sus credenciales en un video llamado *131 alumnos de la Ibero responden*. La causa sumó adeptos de otras escuelas y estados.

El movimiento *#yosoy132* se declaró apartidista y realizaron actos públicos, se manifestaron porque los medios informativos no estaban ayudando a que la ciudadanía no tuviera un pensamiento crítico. El acto público más importante fué una marcha donde participaron 15 mil personas en la capital del país.

El movimiento *#Metoo*, inicio en el año 2006 por la activista Tarana Burke en la red social *MySpace* creando un movimiento para empoderar, a través de la empatía, a las mujeres que han sufrido de violencia sexual. En el año 2017 se volvió viral a raíz del escándalo que enfrentó Havrey Weinstein por delitos sexuales en la industria del cine. El 15 de octubre de 2017, el *hashtag* fue compartido cerca de un millón de veces en 48 horas y en Facebook hubo más de 12 millones de mensajes en 24 hrs (El tiempo, 25 de septiembre de 2018).

Las redes sociales tratan de contrarrestar la información hegemónica de los poderes políticos o mediáticos, es una herramienta de empoderamiento social que generaliza la información y el sentido común para generar un movimiento social, demandando una mayor democracia y transparencia en las decisiones políticas de los gobiernos (Mateos y Sanz, 2013).

Las redes sociales constituyen una herramienta que invita a los ciudadanos a participar activamente en los asuntos públicos, a socializar los problemas actuales y exigir soluciones inmediatas, quizá esto ayude a resolver la crisis de la democracia representativa y la distancia entre partidos y electores.

Estos acontecimientos son señales de producir cambios de régimen e ideologías porque contrastan discontinuidades en los modos de vida, en el orden económico y político, estamos ante un cambio de época influenciada por el uso de las TIC aplicado a los procesos industriales, distribución de bienes, pero fundamentalmente, en la comunicación social y la difusión del conocimiento.

Finalmente, la gestión de los bienes comunes como el agua, ríos, mares, tierras, bosques, manglares, playas, etc., debe ser visto como una extensión de la democracia (Mateos y Sanz, 2013). La economía de libre mercado en México se ha caracterizado por la desposesión de bienes comunes hacia intereses privados y por el consumismo de una clase media y alta de bienes más globalizados (autos, informática, entretenimiento, productos procesados, etcétera), esta acción individualista ya acumuló diferentes problemas ambientales (contaminación de suelo y agua) por la explotación de minas, desechos industriales y de bienes de consumo, así como la producción de bienes agrícolas.

Un cambio de época debe orientar a las sociedades hacia un uso sostenible de los recursos comunes. Un recurso es un bien común, mientras la gente está vinculada a él para hacer uso, de ahí el interés en su conservación y/o ampliación (Mateos y Sanz, 2013).

Además del uso sustentable en el uso de los recursos, el estado de bienestar no ha cumplido con su objetivo de la intervención de los poderes políticos en la economía para compensar los daños colaterales del libre mercado: desigualdad, polarización social, pobreza, desempleo, problemas de salud pública, inseguridad pública, corrupción estructural y migraciones (Mateos y Sanz, 2013).

Lo anterior ya es irreversible, con el cambio de partido en el poder se espera que en México se pueda consolidar el cambio de época, poner fin a las políticas neoliberales y resolver las desigualdades sociales con el inicio de un *Estado benefactor*.

El objetivo de este artículo es caracterizar la prospectiva de la transformación política, económica, social y ambiental en México a partir de cambio de partido en el poder y los paradigmas que se observan a nivel mundial que definen un cambio de época para comprender los grandes retos de la gobernanza en México ante la nueva Administración Pública Federal.

Metodología

Un cambio de época es un momento de la historia de la humanidad en que las características de la época histórica vigente están en deterioro irreversible y sus consecuencias para el desarrollo están bajo cuestionamiento inexorable por parte de la mayoría de las sociedades (De Souza, 1999: 3).

Un cambio de época significa un cambio en el comportamiento de los estados nacionales, cuya vigencia histórica es puesta en tela de juicio, pero continúan siendo sujetos y actores principales de la política y la democracia.

La época o sistemas han cambiado por la incidencia de las innovaciones tecnológicas e ideologías para un nuevo orden político e institucional. En el ámbito político están surgiendo los estados nacionalistas con ideologías centradas tanto en la libertad como en la igualdad (Tump en Estados Unidos, Macron en Francia, Bolsonaro en Brasil, López Obrador en México).

Por la inestabilidad que lo caracteriza, un cambio de época no es fácilmente identificado. Sin embargo, existen algunos elementos de referencia cuyo desempeño en cualquier tiempo puede revelar si estamos en una época de cambios o un cambio de época. Cuando son transformadas de forma cualitativa y simultánea las relaciones de producción, las relaciones de poder, las formas de la experiencia humana y la cultura,

estos elementos de referencia acusan en su desempeño los efectos de estos procesos transformacionales (De Souza, 1999: 3).

Una época histórica se caracteriza por un sistema de ideas para interpretar a la realidad, un sistema de técnicas para transformar esta realidad y un sistema de poder —institucionalidad— para controlar dicha realidad, que prevalecen sobre otros sistemas de ideas, sistemas de técnicas y sistemas de poder, condicionando la naturaleza de las relaciones de producción, las relaciones de poder, las formas de vivir la experiencia humana y la cultura. Por eso, una época de cambios es aquella en que su identidad está establecida y en la cual sus características son reconocidas sin ser cuestionadas en sus consecuencias (De Souza, 1999: 3). Una época de cambios no se caracterizada por cambios radicales en las relaciones de producción, las relaciones de poder, la experiencia humana y la cultura.

Durante una determinada época, el desarrollo ocurre bajo la influencia de un paradigma social —visión de mundo— y de un paradigma tecnológico asociados a un modo de desarrollo dominante. Por ejemplo, una visión orgánica asociada al agrarismo (primera revolución industrial), una visión mecánica asociada al industrialismo [segunda y tercera revolución industrial] (De Souza, 1999).

Entre estos elementos orientadores del marco de desarrollo están: valores, principios, conceptos, enfoques, modelos, paradigmas, premisas, promesas, etcétera, que sirven como guías para los actores del desarrollo. Durante la vigencia de la época que los estableció, estos elementos son relativamente estables y confiables; no están bajo un cuestionamiento generalizado (De Souza, 1999).

Durante un cambio de época, las razones para empezar iniciativas de cambio están fuera (cambios cuantitativos) y no dentro de las organizaciones (cualitativos: cambio de estructuras y formas de funcionamiento). Cambios profundos en las relaciones de producción, las relaciones de poder, las formas de la experiencia humana y la cultura pasan a generar turbulencias de diferente naturaleza; provocando

inestabilidad, desorientación, discontinuidad, incertidumbre, fragmentación, inseguridad y vulnerabilidad generalizadas.

Al contrario, durante un cambio de época, la naturaleza, rumbo y consecuencias del desarrollo estarán bajo cuestionamiento irreversible; por ello, los cambios a realizar en las organizaciones y naciones estarán también más asociados a los fines que a los medios. Esta es la razón por la que un cambio de época exige primero cambios transformacionales. Todo estará bajo cuestionamiento: objetivos, enfoques, prioridades, etcétera. (Nadler *et al*. 1995).

Por tanto, se utiliza el método deductivo, partiendo de una situación general para analizar una particularidad, es decir, la transformación de la vida pública en México y sus efectos económicos, sociales, políticos y ambientales. Al comprender las tendencias políticas y económicas a nivel internacional se hace inferencia análitica respecto a las transformaciones actuales en la sociedad mexicana. En la argumentación del cambio de época en México, se identifican problemas económicos, sociales, políticos y ambientales, con la finalidad de formularse una prospectiva incierta y justificar las transformaciones que se requieren para un desarrollo sostenible, con igualdad de derechos y decisiones democráticas.

Resultados

Los resultados de la política neoliberal aplicada en México desde la década de los ochentas del siglo XX han sido un fracaso en términos de desarrollo social, la brecha de la desigualdad se amplió, el salario perdió poder adquisitivo y la seguridad social no es funcional.

Con el modelo neoliberal, la reducción de la brecha de la desigualdad social siempre ha estado pendiente, como se puede observar en la Tabla 1, para los años 1994, 2000 y 2005, medida como pobreza de patrimonio, la reducción en el porcentaje de la población es mínima, al pasar de 52.4% en 1994 a 47% en 2005. Para los años 2012 y 2016, medida como pobreza moderada y extrema, el porcentaje apenas se reduce en 1.9

puntos porcentuales, es decir, pasó de 45.5% a 43.6%, para este último año, el porcentaje representó a 53.4 millones de personas. Los datos anteriores muestran que con la política neoliberal no hay avances significativos en la reducción de las desigualdades sociales, saldar esta deuda histórica demanda una profunda transformación política y económica en el país.

En materia sanitaria, con el sistema de salud denominado *Seguro Popular*, el objetivo de lograr la cobertura universal se cumplió de manera parcial al reducir la carencia por acceso a los servicios de salud de 58.6% en el año 2000 a 15.16% en el año 2016. Lo cuestionable para todos los sistemas de salud es la calidad de los servicios y la falta de medicamentos.

La pobreza alimentaria también es un problema que ha prevalecido y no se observan avances significativos, el indicador denominado pobreza alimentaria registra un aumento significativo, al pasar de 21.12% de la población con esta carencia en 1994 a 24.1% en el año 2000, aunque con la crisis económica presentada en este periodo, el indicador llegó a representar hasta el 37.4% en 1996. Para el periodo 2000-2016, el indicador pareciera más estable y con tendencia a la baja, pero el porcentaje registrado en 2016 es muy semejante al de 1994 con el 20.1%, es decir, prácticmente no hay avances en materia de seguridad alimentaria (Tabla 1).

En materia educativa el avance es muy lento, ya que en el año 2000 el 22.5% de la población tenía rezago de este tipo, en el periodo 2005-2012 prácticamente no hay avances al mantenerse el porcentaje en 19%, y para 2016 la disminución en el porcentaje fué de 1.8%, es decir, el 17.4% de la población no ha alcanzado un nivel educativo básico.

Tabla 1. Indicadores de desigualdad social en México en el periodo 1994-2016, cifras en porcentajes.

Año	1994	2000	2005	2012	2016
Población en situación de pobreza[2]	52.4	53	47	45.5	43.6
Carencia por acceso a servicios de salud		58.6	51.4	21.5	15.16
Rezago educativo		22.5	19.8	19.2	17.4
Carencias por acceso a la alimentación[1]	21.2	24.1	18.2	23.3	20.1

1 Para los años 1994, 2000 y 2005 se le denomino pobreza alimentaria 2 Para los años 1994, 2000 y 2005 se le denomino pobreza de patrimonio Fuente: CONEVAL, 2014.

En materia de generación de empleos, con el ritmo de crecimiento económico en México apenas se ha tenido capacidad de generar entre 300 y 400 mil empleos al año, cuando la demanda oferta real oscila entre 1.2 y 1.3 millones de empleos anuales. La tasa de informalidad laboral al mes de enero de cada año ha disminuido de 58% en 2014 a 56.6% en 2018.

El porcentaje de población con un nivel de ingreso laboral inferior a la línea de bienestar mínimo se mantuvo próximo al 41% en el periodo 2012-2017, un porcentaje mayor al observado en 2005 que fué de 34%. Además de la carencia en los ingresos, los salarios se han deteriorado al perder su poder adquisitivo de manera contínua (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Pobreza por línea de bienestar y poder adquisitivo del ingreso.

Año	2005	2012	2017
Población con ingreso laboral inferior a la línea de bienestar mínimo nacional (porcentaje)	34	41.3	41.8
Poder adquisitivo del ingreso laboral real (ingresos percibidos de la población entre población total) deflactado con canasta alimentaria	2098.00	1600.00	1497.37

Fuente: CONEVAL, 2017.

Con el modelo neoliberal vigente en el periodo 1994-2018 se observó un estancamiento en la dinámica económica con un rango de crecimiento entre dos y tres por ciento en el periodo 1994-2017, en el último sexenio (2013-2018) el crecimiento fue de 2.5 puntos porcentuales.

La producción agropecuaria se ha desarticulado con el terminó del reparto agrario, desde 1992 al entrar en vigor la nueva *Ley Agraria*, se permite la individualización y privatización de las tierras utilizadas en forma colectiva para el campo.

La privatización de los activos estatales sirvió para paliar el déficit presupuestario de manera parcial del Gobierno Federal en algunos años (1991, 1992 y 1994) y con la reforma energética de 2012, se permitió la inversión privada en la extracción de petróleo crudo y la generación de energía eléctrica. El otro recurso donde los municipios estan perdiendo autonomia en su operación, es en el servicio es el agua potable, es decir, se esta concesionando un servicio que, por Ley, el municipio le corresponde garantizar el servicio a la ciudadania.

Como resultado de un foro realizado por diferentes instituciones de educación superior, se concluye que el federalismo en México está en crisis, es un sistema de gobierno

caótico y debe ser objeto de una transformación profunda. Se requiere refundar el *Sistema de Coordinación Fiscal* con una visión federalista, cooperativa y corresponsable; planear la tarea gubernamental desde el federalismo democrático; distribuir las tareas de los tres ámbitos de gobierno con responsabilidad, claridad y eficiencia; fortalecer el federalismo mexicano a través de una gestión coherente de la política social, seguridad pública, justicia y derechos humanos; asi como consolidar el sistema nacional electoral único (Ramón, 2018).

Sin duda, el traslado del gasto público en materia de salud y educación de la administración central a las regiones fortaleció el federalismo, sin embargo, esta descentralización no se acompañó de un fortalecimiento de las capacidades institucionales en el espacio local. Las expresiones democráticas y el federalismo se ha visto vulneradas y los resultados son excesivos endeudamientos de los estados, actos de corrupción y desviación de recursos (Aziz, 2018).

Los poderes de contrapeso al ejecutivo estatal (congresos locales) han desviado sus funciones o han sido secuestrados por intereses particulares. A nivel Federal, el poder judicial goza de privilegios y los magistrados están vinculados a una red de intereses políticos. De ahí que defiendan con acciones inconstitucionales la *Ley de Remuneraciones* a los Servidores Públicos y actuan fuera de la legalidad para validar elecciones locales.

Los procesos de alternancia en los gobiernos locales implicó el deterioro de las administraciones de gobierno que han terminado con resultados negativos: endeudamiento, corrupción, impunidad y violencia (Aziz, 2018).

De acuerdo con la *Encuesta de Opinión Ciudadana 2017*, entre los años 2014-2017, el porcentaje de ciudadanos que han percibido un mayor nivel de corrupción aumentó de 24% a 47%, el incremento en el porcentaje ha sido continuo durante este periodo (*Grupo de Economistas Asociados* [GEA], 2017).

El sexenio de Peña Nieto ha dejado el mayor número de víctimas como resultado de la guerra contra el narcotráfico, alcanzando una cifra de 124 215 homicidios dolosos, aproximadamente 20,000 homicidios mas que del sexenio de Calderón Hinojosa. Dada la situación económica en el país, la situación de inseguridad pública en el país pareciera no resolverse en el corto plazo. (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Homicidios dolosos en México según sexenio.

Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012)	Enrique Peña Nieto (2013-2018)
73,989	103,627	124,215*

•Acumulado al mes de octubre de 2018 Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018.

El actual sistema político ha resuelto el problema de generar un sistema competitivo pero con una representación defectuosa y un distanciamiento entre representantes y representados. La desconfianza ciudadana hacia sus representantes está creciendo, se ha generado un desencanto en el sistema democrático y se ha debilitado los vínculos o lazos entre ciudadanos (Aziz, 2018).

La partidocracia representa cada vez menos a los ciudadanos y su dirigencia está secuestrada por un grupo de personas con intereses políticos, situación que ha creado divisiones al interior de cada instituto político.

De acuerdo con los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Calidad Ciudadana 2013* publicado por INE (2015), la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones son muy bajos, los ciudadanos creen más en las iglesias, maestros y el ejército (50% de los encuestados manifestaron tener confianza), que el propio gobierno federal, estatal o municipal (no superan el 40% de los encuestados). Prácticamente no existe confianza en los diputados, partidos políticos, sindicatos, policías y jueces (el porcentaje de encuestados no supera el 25%).

La desconfianza de los ciudadanos es una consecuencia natural de la impunidad que se vive en el país, de acuerdo con Aziz (2018), existe una cifra terrible de que el 98% de los delitos que se cometen nunca llegan a la justicia. Por otra parte, de acuerdo con el *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional* (2018), México ocupaba en el año 2004 el lugar 64 de 145 países más corruptos, en 2012 ocupó el lugar 105 de 174, en 2017 ocupó el lugar 135 de 180, para este último año, México se compara con los países de Honduras, Guinea y Paraguay (Tabla 4).

Tabla 4. Índice de percepción de corrupción en México a nivel internacional.

Año	2004	2012	2017
Posición	64/145	105/174	135/180

Fuente: Transparencia internacional, 2018.

De acuerdo con INE (2015), la confianza entre personas es un bien escaso, de tal manera que, en el año 2012, solo 30% de personas encuestadas consideraban que podían confiar en otras personas, mientras que, en la *Encuesta sobre Calidad de la Ciudadanía en 2013*, el nivel de confianza interpersonal sigue siendo baja con apenas 28%.

De acuerdo con el INE (2018), el porcentaje de participación ciudadana para elegir presidente en el año 1994 fue de 77.16%, en el año 2000 fue de 63.97%, en el 2006 de 58.55% y el 1 de julio de 2012 emitieron su voto para elegir presidente y renovar la cámara de diputados 50 millones de mexicanos, que representó el 63.08% del padrón, para las elecciones federales de julio de 2018, la participación fue de 63.5% con un total de 54.6 millones de votos (Ver Tabla 5).

Tabla 5. Porcentaje de participación ciudadana en elecciones federales según años

Año	1994	2000	2012	2018
Porcentaje de participación (%)	77.16	63.97	63.08	63.5

Fuente: INE, 2018.

En las elecciones federales en México de 2018, los votos obtenidos por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en la elección presidencial fue de 30, 113,483 que representa el 53.19% de los votos, en las elecciones federales de julio de 2012, Enrique Peña Nieto obtuvo 19 158 592 votos que representó el 38.20% de los votos válidos (3 millones 300 mil votos más que López Obrador como candidato en esa elección) y en las elecciones federales de julio de 2006, Felipe Calderón Hinojosa obtuvo 15,000,284 votos que representó el 35.91% de los votos (243,934 votos más que López Obrador, tambíen candidato en esa elección).

Como resultado de las elecciones federales de 2018, el partido *Movimiento de Regeneración Nacional* (MORENA), ganó la elección de Presidente de la República y 191 Diputados de 500, el resto de Diputados fueron de 81 del *Partido Acción Nacional* (PAN) y 45 del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI). Respecto a la Cámara de Senadores, el partido de MORENA ganó 55 escaños de 128, 25 lugares fueron para el PAN y 14 del PRI (INE, 2018). Lo anterior representó una mayoría relativa para el partido de MORENA en ambas cámaras, contexto que le dá ventaja en los procesos legislativos en pro de la transformación del país.

Respecto a la composición de los congresos locales en las elecciones federales de 2018, el partido de MORENA también obtuvo mayoría relativa en 19 congresos estatales, contra la coalición de PAN, PRD y *Movimiento Ciudadano* (MC) que representarían la primera

fuerza en cinco entidades federativas y el PRI que obtuvo mayoría relativa en sólo tres entidades federativas (INE, 2018).

El discurso de AMLO en campaña siempre fue de una transformación del país equiparable a los tres momentos de transición histórica de México (la independencia, la reforma y la revolución), esta ideología, pretenciosa para algunos políticos, necesario para otros, tiene el enorme reto de proponer una solución a los problemas económicos, políticos, sociales, ambientales y de seguridad pública en el país.

Para la mayoría de ciudadanos, haciendo constraste con los resultados de la elección, representa una esperanza de cambio en términos de derechos humanos, oportunidades económicas (crecimiento económico y generación de empleos), cambios políticos (erradicar la corrupción), garantizar la paz pública (reducir los niveles de inseguridad en el país) y lograr un desarrollo sostenible.

En general, la prospectiva para México son cambios en el modelo de acumulación, en la producción y se continue con la redistribución del ingreso vía gasto social. Se espera una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad. Se requiere nuevas reglas de participación en el escenario internacional. Se propone una nueva institucionalidad para el ejercicio del poder político. Se estan implemento acciones para eliminar el cáncer de la corrupción mediante mecanismos de transparencia. Se requiere de una nueva forma estructural del Estado con carácter desarrollista, progresista, nacionalista y democrático.

Conclusiones

En países con gobiernos progresistas parece estar en agotamiento el modelo neoliberal, hay un crisis de institucionalidad que no inspira confianza para lograr prosperidad, adicional a esto, hay un debilitamiento de los sistemas democráticos en los países. En aquellos donde ha prevalecido las reglas del libre mercado, se plantean políticas radicalizadas que promueven el individualismo, entre otros aspectos.

Los elementos disruptores del modelo neoliberal es la desconfianza en la élites, los mediocres resultados en materia de crecimiento y desarrollo económico, la corrupción en el sistema político, la ausencia del Estado en la distribución social de la riqueza y la crisis de institucionalidad para garantizar la igualdad de derechos de los ciudadanos.

La crisis financiera de 2008 es una muestra contundente que la desregulación de los mercados no funciona, que los sistemas financieros no alcanzan equilibrios sostenibles, que los Estados-Nacion son vulnerados por políticas financieras internacionales. Además, tenemos como amenaza el cambio climático y no existen consenso entre países para aplicar medidas de mitigación porque hay intereses de por medio.

Se encuentran procesos abiertos que requieren una nueva concepción del Estado, nuevas relaciones entre actores en los procesos de acumulación, producción y dustribución.
Si no estamos atentos a las señales de los acontecimientos políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos que se presentan en los países, sino profundizamos en el análisis y los debates académicos y políticos, no esperemos en el futuro nada a cambio, ni paz, ni bienestar y tampoco certidumbre para las generaciones futuras.

En el ámbito político mexicano ya se inició la disrupción política, es momento de consolidar nuevos paradigmas que van más allá de un triunfo electoral, se trata de un nuevo ciclo histórico donde se definan nuevas reglas de convivencia social, convocar a un nuevo pacto social, pasar de una democracia representativa a una participativa, nueva institucionalidad para hacer valer la justicia social.

Los cambios que ya se observan es una política de austeridad, mayor gasto a programas sociales, eliminar la corrupción y evitar un mayor endeudamiento.

El Estado-Nación debe transitar hacia una disociación entre poder económico y el poder político, a la democratización de las decisiones económicas, a centrase en el ciudadano, lograr una mayor efectividad en sus resultados, regularización de las ganancias del

capital financiero especulativo, tanto local como a nivel internacional, porque las inversiones no tienen efectos en la economía real.

Estamos viviendo entonces un nuevo paradigma, un cambio de época, un cambio de rumbo en lo político y que tempranamente debe acompañarse de reformas estructurales para que en lo económico, se recupere el crecimiento, la generación de empleos y la productividad de las empresas. El cambio tambien debe acompañarse de una nueva cultura centrada en la recuperación de los valores de solidaridad, respecto e identidad; de una reforma educativa que mejore la calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje, donde el conocimiento sea el sustento de los procesos de transformación en el país.

Referencias

Aceves, L. (2016). A*prender a Perder. Lecciones del giro latinoamericano a la izquierda: los casos de Bolivia y Venezuela*. México, Editorial BUAP.

Alegre, P. (2008). *Los giros a la izquierda en el Cono Sur: gobiernos progresistas y alternativas de desarrollo en perspectiva comparada*. Documento de trabajo. Buenos Aires, CLACSO.

Aziz Nassif, A. (2018). *Retos que enfrente la democracia, ponencia presentada en el Seminario Federalismo Constitucional Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

CONEVAL (2017). *Indice de tendencia laboral de la pobreza. Resultados nacionales y por entidad federativa.* México, Autor.

De Souza, J. (1999). *El cambio de época, el modo emergente de generación de conocimiento y los papeles cambiantes de la investigación y extensión en la academia del siglo XXI. "Conferencia Interamericana de Educación Agrícola Superior y Rural"*, Panamá, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Elias, A. (2006). *Los gobiernos progresistas en debate*. Buenos Aires, CLACSO.

García Delgado, D., y Gradin, A. (2016). *Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder. Estado y Políticas Públicas*, 7, 46-68.

García, J. (2018). *Así será la transformación digital en los servicios médicos*, consultado el día 12 de diciembre de 2018 en https://telcelempresas.com/asi-sera-la-transformacion-digital-en-los-servicios-medicos/

Grupo de Economistas Asociados [GEA] (2017), *Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2017.* México, Autor.

Harnecker, M. (2010). *América Latina y el socialismo del siglo XXI.* Guatemala: Secretaría de la Paz.

Instituto Nacional Electoral [INE] (2015). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México.* México, Autor.

Instituto Nacional Electoral [INE] (2018). *Voto y elecciones 2018.* México, Autor.

INE (2018). *Atlas de resultados de las elecciones federales 1991-2015*, consultado el día 13 de diciembre de 2018 en http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=1

Lara, P. (2018a). *5 claves para entender el internet de las cosas*, consultado el día 12 de diciembre de 2018 en https://telcelempresas.com/category/internet-de-las-cosas/.

Mateos, O.y Sanz, J. (2013). *Cambio de época. ¿Cambio de rumbo? Aportaciones y propuestas desde los movimientos sociales.* Barcelona, Editores Rondas SL

Oliván Cortés, R. (2016). "*La cuarta revolución industrial, un relato desde el materialismo cultural*" en *Revista de Estudios Urbanos y ciencias Sociales*. Vol. 6, No. 2, págs. 101-111.

Ortega, K. (2018). *5 cosas que la inteligencia artificial cambiará en tu vida*, consultado el día 12 de diciembre de 2018 en https://telcelempresas.com/5-cosas-que-la-inteligencia-artifcial-cambiara-en-tu-vida/

Ramón de la Fuente, J. (2018). *En busca de una política moderna*, ponencia presentada en el *Seminario Federalismo Constitucional Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial.

Serrano Cobos, J. (2016). "*Tendencia tecnológicas en internet: hacia un cambio de paradigma*". *El profesional de la información*. V. 25, N. 6, pp. 843-850.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (2017), Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017. México, Autor.

Transparencia Internacional (2018). *Corruption Perceptions Index*, consultado el día 13 de noviembre de 2018 en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Las oportunidades de políticas públicas durante la crisis sanitaria

José Alfredo Zavaleta Betancourt[1]

Cada quien debe "activarse" y prever su futuro
Denise Merklen

Resumen

El presente trabajo analiza cómo los individuos y grupos sociales orientan sus trayectorias sociales como "reacciones ante el riesgo" que toman en cuenta políticas gubernamentales de control o mitigación de crisis. En esta lógica, observa la singularidad de la estrategia biopolítica de "mitigación" de la crisis sanitaria por COVID-19 del gobierno federal, para después analizar las tipologías de disposiciones de la población al exhorto de reducción de la movilidad, recomendaciones de autocuidado, protección y comunicación acerca de sus capacidades hospitalarias.

Esta conceptuación de encuentros y desencuentros sociopolíticos, en torno de la pandemia, permiten descartar el juicio de la institucionalización de un estado de excepción en México, tal como sostienen opositores y algunos medios de comunicación internacionales.

La observación de las principales líneas de la estrategia de mitigación sanitaria y las estrategias de sobrevivencia, resistencia y confrontación de la población indica que,

1 Sociólogo, Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana, Co-coordinador del Grupo de Trabajo: "Violencias, Políticas de Seguridad y Resistencias del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, (CLACSO).

incluidos opositores, las reacciones frente al riesgo están más ligadas a la desigualdad que a la estrategia utilizada por el gobierno para mitigar la pandemia. Entre las intuiciones de la población, las demandas de organizaciones y movimientos y las críticas opositoras hay una diferencia sustantiva que nos conduce a la observación de cómo la dinámica de la estrategia, integra o es afectada por esas reacciones.

Introducción

I. La pandemia como oportunidad

Las crisis son declives de procesos que representan oportunidades para los actores sociopolíticos. Las crisis sociales tanto como las enfermedades, abren oportunidades, con frecuencia desaprovechadas, porque son observadas como el cierre de un ciclo y no como los requisitos para la apertura de otro de mayor complejidad. Los procesos biológicos y sociales experimentan crisis, inflexiones o situaciones críticas cuando su reproducción se institucionaliza mediante políticas o programas insuficientes. ¿Qué oportunidades abre a los individuos y la sociedad mexicana la crisis sanitaria y la mitigación de la pandemia?

La crisis sanitaria, la curva epidémica y las capacidades institucionales de las oficinas estatales representan retos para los individuos en la sociedad mexicana porque, en entornos de violencia, desigualdad y multiculturalismo, el impacto de la pandemia y de las políticas públicas es regionalmente diferenciado.

En las líneas que siguen entendemos a un individuo como "lo que no cesa de dividirse…una multiplicidad que varía por intensidad", mientras que por individuación un tipo de subjetividad construida. Dice Sauvagnargues (2006): "No hay más que relaciones de subjetivación, de individuación, sin que les preexistan sujetos formados, individuos personales, órganos constituidos" (Sauvagnargues, 2006:25). En esta lógica de las políticas del individuo o individuación es conveniente no olvidar las posibilidades que abre la correlación de bajas capacidades institucionales y altas tasas de enfermedades. La hipertensión, obesidad y diabetes representan un entorno complejo para cualquier institución de salud pública e incluso privada, en cualquier sociedad, sobre todo en las

periféricas. A veces, las expectativas de las partes adquieren dimensiones no ponderadas. De acuerdo a Sunstein:

> "Los gobiernos tiran estocadas a la oscuridad. A menudo dedican recursos a problemas pequeños y no a los grandes. A veces reaccionan frente a protestas públicas de corta duración. En ocasiones no se percatan de los efectos colaterales perjudiciales e involuntarios de lo que hacen" (Sunstein, 2006:20).

Las crisis son desestabilizaciones en la reproducción social que obligan a los individuos a decisiones inéditas o súbitas para reducir la complejidad de la enfermedad en las desigualdades, tengan o no una idea elaborada de las dimensiones de ésta; además, representan retos para las oficinas y decisores que obligan al abandono, actualización o reconversión de programas de política pública. ¿Qué decisiones individuadas se utilizan para reducir el miedo, a veces pánico, construido por los medios de comunicación, para seleccionar decisiones según la posición en el espacio social? ¿Qué costos políticos y sociales se incorporan a las decisiones de quienes desde las oficinas gubernamentales implementan una política específica con base en ciertos supuestos o axiomas? Respecto de este punto, veamos lo compartido por un informe de Argentina:

> La información que aquí se presenta sobre [las dificultades para cumplir con las medidas de aislamiento] y los problemas derivados del aislamiento reflejan estas [carencias estructurales] sufridas por vastos sectores y regiones del país, básicamente referidas a la elevada marginalidad y precariedad ocupacional y a déficits de hábitat y vivienda. No es el espíritu de esta comisión llamar la atención sobre estos problemas, ya por todos conocidos, sino que puedan [ser localizados en el territorio] estableciendo los principales desafíos que le imprimen a las políticas de aislamiento (Kessler; 2020: 6).

En la individuación, los actores sociales y políticos interiorizan inconscientemente ciertos hábitos y rechazan otros, según repertorios de disposiciones para confrontar desde la familia los efectos de la enfermedad de otros o, la propia; para asegurar la sobrevivencia durante el mayor tiempo y número de individuos de grupos con los cuales interactúan (Castel y otros, 2013; Lahire, 2019). Los grupos tienen, por el

contrario, una dinámica más constreñida por los ingresos, las redes de relaciones y la capacidad de influencia en las políticas de comunicación o en las políticas sanitarias federales o subnacionales. Dice Lahire:

> Trátese de una preferencia alimenticia o indumentaria, deportiva o política, de un comportamiento escolar o económico, sexual o cultural, profesional o familiar, etc., las prácticas contempladas sólo se entenderán si se estudian, por una parte, las restricciones contextuales que condicionan la acción (lo que el contexto requiere o les solicita a los actores) y, por otra, las disposiciones socialmente constituidas desde las cuales los actores perciben y se representan la situación, y con base en las cuales actúan en dicha situación (Lahire, 2019: 5).

Respecto de los contagios, sobre todo de los virales, los individuos experimentan, un ciclo de negación, aceptación, duelo, que no es exactamente igual en dos individuos. Esta situación que puede caracterizarse como "reacciones ante riesgos" en realidad es una pluralidad de disposiciones e indisposiciones que se parecen, pero no son iguales (Sunstein, 2006: 24). No hay dos disposiciones exactamente iguales hacia la pandemia, aunque se comparten patrones socioculturales; sin embargo, las representaciones de sus puntos de contacto, son funcionales para orientar prácticas de autocuidado, higiene familiar, atención de los otros en el trabajo u otras acciones sociales.

Los grupos constriñen a los individuos a ajustar sus acciones a la experiencia compartida y la recepción reflexiva de la eficiencia de los encargados de la política de mitigación y control de la pandemia. En este sentido, los mexicanos considerados como individuos y grupos sociales, ajustan sus acciones durante la crisis sanitaria mediante estrategias de sobrevivencia o confrontación individuada, según las dinámicas de los grupos de los cuales participan. Estos procesos de individuación suponen trayectorias sociales específicas según edad, ingresos, escolaridad, confianza en el gobierno y creencias religiosas, mientras que los grupos y las instituciones gubernamentales construyen la legitimidad de sus decisiones sanitarias y de control social durante la pandemia y controlan los efectos de ellas mediante una política de comunicación.

De esa forma, el trazado de fronteras institucionales en la vida social de los individuos, producida por el confinamiento o cuarentena, obliga a la familia a confrontar según sus recursos la complejidad que representa la reproducción mediante la adquisición de alimentos, medicamentos, las actividades escolares que ahora se imparten mediante videos, el trabajo considerado esencial por el gobierno, las tensiones de las comunicaciones que mudan a las redes sociales y la gestión de los conflictos para que no detonen en violencia intrafamiliar o social para los integrantes de ésta. Hay un nuevo trazado de fronteras entre familia-barrio, familia-escuela, familia e instituciones estatales que difícilmente desaparecerán pronto aún se haya controlado la primera fase del contagio. Asistimos a una nueva hibridación de lo real digital y lo social, no al desplazamiento de lo uno por lo otro.

En la individuación, durante la pandemia, se tiene oportunidad de un inventario biográfico durante el confinamiento; la reparación de relaciones rotas o suspendidas; la aceptación de disposiciones o indisposiciones de los otros; la violencia intrafamiliar o en los medios y redes sociales o el rechazo de aquéllas mediante un proceso de desintoxicación; abandono al azar del contagio, mediante acciones no reflexivas, basadas en información acerca de la curva epidémica o la aceptación del riesgo mediante el autocuidado como preocupación de la vida propia o el acompañamiento de los familiares y amigos.

Los resultados de estas individuaciones pueden ser el reconocimiento de la posición social o la depresión por la constatación de una insatisfacción personal, la aceptación de las disposiciones diferenciales, para integrarse o autoexcluirse; o el rechazo de la pluralidad de las acciones de los otros; o su condena; la incorporación del peligro como un factor de la reproducción biológica y social como predestinación o en su caso, confirmación de la fortaleza imaginada de una raza o cultura, las disposiciones a la solidaridad mediante la mediación de conflictos y la reparación de daños.
Ese conjunto de oportunidades puede sorprendernos cuando se observan en las nuevas estructuras que han adquirido las instituciones de socialización primaria como la escuela, el barrio y los espacios públicos. La diversidad de disposiciones y

alternativas son tan vastas que es difícil comprender al principio, sin una idea de individuación, cómo se produce ese conjunto de trayectorias heterogéneas mediadas por las redes sociales y concentradas en la familia.

Ahora bien, en la localidad o en las colonias siempre hay, de forma simultánea redes de organizaciones civiles, movimientos y oficinas gubernamentales que ofrecen alternativas a tales individuaciones de la complejidad que la pandemia representa para los individuos. La función de las organizaciones y movimientos es acercar en la crisis sanitaria a las oficinas gubernamentales informes acerca de las demandas de la población. Por supuesto esto siempre se hace de forma localizada o situada, según las asimetrías de la pandemia, las disposiciones al confinamiento, los programas gubernamentales focalizados y las negociaciones entre representantes de éstos: representantes vecinales, líderes de colonias, gestores y activistas sociales que toman como demanda pública, la seguridad alimentaria, la seguridad social y la seguridad pública según sus posiciones en el campo social y capitales para confrontar la crisis/resiliencia y resistencias al confinamiento en las diferentes regiones del territorio.

La individuación de los mexicanos inicia otro ciclo de trayectorias como respuesta a los peligros de la pandemia y al grado de impacto que tienen en sus vidas personales las decisiones gubernamentales que los alcanzan por medio de sus actores en la implementación. No puede hablarse, como es claro, de una sola disposición al confinamiento, sino de disposiciones de clase para la movilidad comunitaria, el autocuidado, la mediación en el sistema de relaciones interpersonales y la violencia que constriñe éstas, asimismo, es de esperarse que la comunicación gubernamental no siempre esté acoplada a las diferentes respuestas de las instituciones estatales a escala nacional o subnacional. Respecto de este punto dice una analista de políticas públicas:

> *Citizens´ Relationships with government, and their experiences at the hand of government policy, help determine their participation levels and, in turn, subsequent policy outcomes (Luois Campbell, 2005:2).*

II. La disputa por las instituciones estatales sanitarias y de seguridad

De esta forma, la individuación en la pandemia varía según disposiciones, asimismo respecto de las decisiones gubernamentales para la gestión de la crisis sanitaria. Las decisiones de "mitigar" o "controlar" la pandemia, -no omitamos la diferencia, en sociedades centrales o periféricas-, son diferentes si se toma en cuenta la disciplina social autoritaria propia, de las culturas asiáticas o, la mayor libertad social existente en las culturas barrocas latinoamericanas.

En América Latina, la comparación de las disposiciones al aislamiento o confinamiento, -es poco sostenible el concepto de "encierro", pueden remitirse a la disciplina sociopolítica de aquellas sociedades que han experimentado dictaduras militares o no, o bien, que, habiéndolas experimentado, multiplican resistencias a la crisis sanitaria tal y como lo hacían antes respecto de las otras crisis económico-políticas. Desde esta perspectiva, las disposiciones al confinamiento pueden variar si se ha experimentado una dictadura militar o procesos de polarización sociopolítica límite que haya conducido a la inestabilidad en las instituciones gubernamentales, si se gobierna mediante programas neoliberales o progresistas.

Las políticas sanitarias "duras" para controlar la pandemia suponen el confinamiento obligatorio y obliga a ciudadanos a aceptar excepcionalmente, en un régimen autoritario o democrático, la reducción de las libertades en la desigualdad y los tipos de violencia estructural o microviolencias que eso supone. Las mitigaciones "suaves" omiten el control sanitario y sociopolítico en la desigualdad por temor a la reproducción de las desigualdades si se confina obligatoriamente a la mayoría de la población que se encuentra constreñida por la incredulidad de las dimensiones de la pandemia, o bien, no tiene otra alternativa que continuar su disposición al trabajo informal precarizado, calculando los riesgos de su abandono al azar del contagio. Las formas de control y mitigación suaves o duras pueden combinarse a escala subnacional, como referiremos adelante.

¿Respecto de que tipo de estrategia de control sanitario varían las disposiciones según trayectorias individuadas y constreñidas por los grupos sociales? Para responder

a esta pregunta caracterizaremos primero la estrategia de mitigación del COVID en México, antes de referirnos a la confianza en ésta, es decir, la individuación en este tipo de legitimidad política.

La estrategia del gobierno federal en México es singular respecto de lo que se hizo para el control/mitigación de la pandemia en otros países latinoamericanos, haya sido hasta ahora bajo gobiernos neoliberales o progresistas. No es posible decir, dado que se trata de circunstancias diferentes, que una estrategia es mejor que la otra, sino a riesgo de olvidar la singularidad de cada caso. Esto puede observase si se comparan las estrategias de control o mitigación, con todas las dificultades que implica la implementación del control sanitario en El Salvador, Colombia, Brasil, Chile o se compara, más específicamente, nuestro caso con Argentina, debido a la existencia de gobiernos que rechazan describirse como neoliberales.

El control sanitario del "estado mexicano" es singular porque establece la diferencia entre control y mitigación, modelación estadística y encuesta, "exhorto voluntario" y aislamiento obligatorio. En el diseño, independientemente de las disputas por la implementación a escala nacional o subnacional, la estrategia no sólo ha implicado una administración de la información acerca del contagio en sus diversas ciclos (importación, comunitaria, epidémica), sino una forma de gobierno de la población que supone la activación de un artículo transitorio respecto de la facultad del Presidente para usar la fuerza armada permanente para consolidar los esfuerzos de construcción de la *Guardia Nacional.*

La referencia a esta última construcción institucional adquiere sentido a propósito de la inadecuada conceptuación de lo que acontece como un estado de excepción. No hay evidencia, en lo observable que indique que se trata de un estado de "excepción democrática". El gobierno federal no ha recurrido al Estado de Emergencia. En efecto, la estrategia biopolítica del gobierno federal se basa en la mitigación, no en el control, pretende el equilibrio entre capacidades institucionales y crecimiento del contagio. Respecto de este punto Foucault advirtió acerca de la emergencia en las sociedades modernas de la

biopolítica: "una tecnología no disciplinaria del poder…que a diferencia de la disciplina que penetra el cuerpo…se aplica a la vida de los hombres" (Foucault, 1992: 250).

En esas circunstancias, confrontada con la polarización en medios y redes sociales, con viejos partidos y extensiones, denominadas nuevos partidos y, viejos empresarios, incluidos los dueños de los medios de comunicación, el gobierno federal administró el registro de la evolución de la curva epidémica, mediante el uso mediático de datos que contradicen las interpretaciones politizadas de los opositores que han recurrido a comparaciones, poco sostenibles si se consideran las desigualdades, los regímenes políticos y las brechas digitales en las sociedades centrales y periféricas. La gestión mediática de los datos requirió de la centralización de las pruebas de contagio, la comunicación oficial basada en el monitoreo de matemáticos de la UNAM contra noticias falsas y el aislamiento de las alianzas opositoras a escala subnacional.

La estrategia se basó en un pacto de gobernabilidad establecido entre gobernadores, algunos de los cuales, una minoría, pero líderes de estados estratégicos para el país, rompieron para oponerse a la estrategia del gobierno federal, a cambio de una estrategia propia que en los hechos es la misma, pero gestionada electoralmente como un recurso de realineamiento para las próximas elecciones intermedias en las que se disputarán las diputaciones federales, 15 gubernaturas, 27 congresos locales y municipios de 28 estados (2021) así como la consulta para revocación de mandato del Presidente (2022).

La estrategia "suave" de administración de datos y mitigación del contagio -vía equipamiento rápido de hospitales y espacios públicos como clínicas, o bien, mediante la reconversión de los hospitales militares en unidades de atención temprana- se transformó en una estrategia "dura" que en algunos casos implicó puntos de control de acceso a comunidades, zonas metropolitanas, control policial de proximidad, perifoneo o cárcel para quienes en desacato no utilizaron el cubrebocas o no respetaron la instrucción de confinamiento.

Esta disputa por la gestión electoral de la estrategia de mitigación federal o control subnacional, no debe interpretarse como una debilidad del federalismo mexicano. Es posible que la integración de un gabinete de emergencia sanitaria en otros países haya supuesto la unidad de los gobernadores lo que es un logro político, sin duda, pero no necesariamente implica un control mayor de la pandemia en los territorios en los cuales se multiplicó el contagio.

Para el caso mexicano, la disputa por el federalismo no sólo se expresó, lo que comprensible por la coyuntura económico política, en la disputa por la implementación de la estrategia, sino que, incluso implicó una demanda de revisión del federalismo basada en el viejo reclamo de que el gobierno federal devuelve menos recursos financieros a los estados ricos que los que éstos envían o el reclamo directo de algunos gobernadores de la reposición de lo gastado por cuenta propia en la implementación de su estrategia.

En esta polarización sociopolítica, montada en la desigualdad y la aún débil institucionalización de un nuevo régimen político, el gobierno federal ha utilizado el recurso del conocimiento epidemiológico y matemático para informar acerca de porque su estrategia no puede ser la misma a la utilizada en las sociedades centrales, asiáticas, europeas y americana.

El argumento del gobierno federal ha sido que si no hay una federalización efectiva de la estrategia de mitigación se corre el riesgo de la multiplicación de los usos electorales de las capacidades institucionales y se cometerían abusos policiales innecesarios en el control social de la inmensa mayoría de la población pobre que no pudo dejar de vender, maquilar, salir de casa, porque para ella la situación no iba a cambiar drásticamente ni antes ni después de la pandemia, salvo en los casos en los cuales el azar del contagio los atrapara.

Ahora bien, estas disputas integradas (la oposición presionó la reconversión hospitalaria y aceleró la articulación de la estrategia gubernamental) han modelado el impacto de las estrategias de mitigación nacional y control subnacional opositor de la curva de contagio.

En estas circunstancias, las disposiciones a la información gubernamental y la mitigación de la pandemia son heterogéneas, pero pueden agruparse para efectos de comprensión en una tipología de: *aceptación* (A), *rechazo* (B) o, *selección reflexiva de las instrucciones biopolíticas gubernamentales* (C). Estas disposiciones, como argumentamos antes, dependen de ingresos, escolaridad, confianza en el gobierno y creencias religiosas. Las tipologías no explican, ilustran.

En este supuesto puede sostenerse que las disposiciones a la información y exhorto al confinamiento gubernamental no sustituyen una investigación más profunda acerca de las relaciones institucionales del gobierno, estado, iglesia, comunidad científica, medios, por supuesto objeto de otras discusiones, pero la indican. Las disposiciones o indisposiciones hacia la estrategia biopolítica suponen alineamiento para el caso de aceptación y ruptura diferenciada para los casos de rechazo o selección reflexiva de aquella. Este es el caso de confrontación entre regímenes gubernamentales y pacientes. Esta relación puede ilustrarse bien con base en la siguiente cita:

> Esta configuración de poder/saber y las formas emergentes de subjetividad están influidas por el empoderamiento y politización de las organizaciones de "pacientes". Esta nueva configuración es compleja y está cruzada por tensiones, incluyendo, por una parte, discursos y prácticas científicas como el discurso médico, genético, de salud pública y políticas públicas y sus respectivos regímenes de verdad y, por otra parte, los discursos políticos radicales y las prácticas de las organizaciones de "pacientes" que proponen comprensiones nuevas de identidad, ciudadanía y política que empoderan a las personas por medio de formas de autogobierno y prácticas de libertad (Mayrhofer/Cuevas, 2010:85-86).

La aceptación (A)

Es muy probable que los votantes no desencantados del gobierno federal mantengan su apoyo a pesar de las consecuencias trágicas de algunos familiares o amigos porque su preferencia electoral no depende de las contingencias del contagio, sino de su posición estructural respecto de la desigualdad, políticas sociales, consumo de medios y creencias religiosas.

El lazo social que une a los grupos de población de clase baja no está sujeto a la evolución de la curva epidémica, sino al reconocimiento de la delegación, que el gobierno hizo de la mitigación de la pandemia a los matemáticos y epidemiólogos, igualando la exposición mediática del subsecretario de Salud a la del Presidente, al grado de que, gran parte de la confianza en el último se haya sostenido hasta ahora con las contribuciones que hizo el primero a la presentación "médica" de la estrategia de mitigación y exhorto "voluntario". La imagen de seguridad y eficiencia del subsecretario de salud es para muchos la certeza del control gubernamental de los efectos intrincados de la curva epidémica.

El rechazo (B)

Los sectores de clase media y alta, con mayor ingreso, escolaridad, participación en redes sociales, creyentes que se oponen en redes y medios a la estrategia del gobierno federal, reproducida por los medios en abierta confrontación con el gobierno y los gobernadores opositores, sólo reproducen durante la pandemia a escala mayor su resistencia política en una coyuntura que antecede a las elecciones intermedias. De allí su tarea cotidiana de falsación mediática de los datos gubernamentales y la institucionalización de controles sanitarios y policiacos en sus estados.

La alianza de gobernadores opositores pretende capitalizar políticamente el desencanto de la clase media y los viejos empresarios al gobierno federal. Para ellos, la disputa por el control de la pandemia sólo ha sido un nuevo capítulo de la polarización que incentivan cotidianamente, intensificada por el contagio, como parte de sus tareas políticas opositoras condensadas en la construcción imaginaria de un gobierno de paja.

La selección reflexiva (C)

La selección reflexiva de las oportunidades que posibilita la estrategia "suave" de control biopolítico de la pandemia del gobierno federal no tiene una adscripción de clase ni de aceptación o rechazo integral del gobierno, porque no está basada en un juicio sumario acerca de los aciertos y errores del Consejo General de Salubridad. Esta

disposición transclasista alinea a grupos de clase baja y media cuyos municipios no fueron afectados por la concentración del contagio, o porque no se registro en ellos ningún contagio o muerte o porque la curva epidémica no se prolongó tanto como en los casos determinados focos de alerta en la estrategia del gobierno federal.

Las salidas al trabajo, las reuniones virtuales, según acceso diferenciado a redes, las reservas ante las noticias falsas acerca de proyecciones catastrofistas opositoras, la interpretación politizada del dispositivo de inmunidad de grupo, el aprovechamiento de las instrucciones encontradas acerca de la efectividad del uso de cubrebocas, de quedarse en casa, han sido un ejercicio de la libertad social que posibilita que en el país no se haya dispuesto el confinamiento obligatorio.

Es evidente que estas disposiciones mostradas por tipologías no implican la negación de que en una sola trayectoria de individuación puedan adoptarse respuestas mediante diferentes disposiciones del tipo A, B, C, según el ciclo de la curva de la pandemia (importación, comunitaria, epidémica) o en los grupos sociales puedan coincidir todas éstas en los casos de seguimiento de la estrategia nacional o subnacional porque la población. En todo caso, tales disposiciones sólo aumentan la aceptación o rechazo del gobierno federal que ya anticipamos no depende sólo de la efectividad de la estrategia sanitaria utilizada.

III. Las estrategias de sobrevivencia y resistencia al confinamiento durante la crisis sanitaria y la crisis económica

Después de los días festivos del trabajo, madre y profesores en la primera quincena de mayo, la sociedad mexicana expresa un alto grado de intolerancia al confinamiento voluntario y coincide con el retorno a actividades presionado por las cadenas productivas que supone el T-MEC y las presiones de multinacionales, comerciantes, empresarios y microempresarios quienes cerraron sus negocios o nunca lo hicieron durante los puntos más altos de la curva epidémica. La mayoría de la población se ha abandonado, paulatinamente, al azar del contagio, la evolución diferenciada de la pandemia y las respuestas sociales a la estrategia.

De acuerdo a monitoreos de *Google* para el gobierno federal, acerca de la movilidad comunitaria, los desplazamientos de la población en itinerarios, casa-trabajo-clínica no han dejado de aumentar antes de la denominada estrategia gubernamental de retorno a la "nueva normalidad". La agenda de retorno a actividades productivas y administrativas o esenciales será formalmente gradual, con base en un "semáforo" de alerta sanitaria en cada estado y municipio y según tipo de actividad.

Por supuesto, esta estrategia ha sido controvertida para la oposición que, al no haber logrado que el gobierno federal recurriera hasta ahora a la deuda externa, -solicitada por empresarios directamente al *Banco Mundial*, sin anuencia del Presidente, para crear un fondo de rescate a empresarios o la reposición del gasto en salud por la contingencia en aquellos estados que siguieron su propia estrategia-, reacciona mediante una agenda electoral que debe diferenciarse de la indisposición al confinamiento del tipo A o C, o de los movimientos sociales que en el contexto de la pandemia nos recuerdan los saldos pendientes de la agenda social del gobierno federal respecto de las víctimas, los pueblos indígenas o la violencia de género.

En efecto, el rechazo del exhorto no significa automáticamente para el caso de México un rechazo político. El rechazo viene de otros miedos relativos a la aceptación de las consecuencias de la desigualdad. La indisposición de la inmensa mayoría de los grupos vulnerables de clase baja, no asocian éxito o fracaso de la estrategia de mitigación y el exhorto voluntario a la eficiencia gubernamental, pero si nos hablan de que, para estos grupos de población, la desigualdad representa un problema que se multiplica por las dificultades para acceder a los servicios médicos, por la inseguridad y el desempeño de las oficinas estatales de legalidad y justicia.

Esta aceptación tácita de la estrategia gubernamental por la clase baja, contrasta con los movimientos de género, víctimas y pueblos indígenas, cuya dinámica de protesta fue detenida por el confinamiento. El movimiento feminista, activo en los meses previos a la pandemia, aunque no dejó de ser audible en redes sociales, fue desplazado del debate público por la polarización en torno de lo correcto o posible de la estrategia de

mitigación. El movimiento por las víctimas reapareció de forma episódica para visibilizar los peligros de la militarización "progresista" de la seguridad pública, para luego desaparecer del escenario mediático, menos por si mismos, más por la débil cobertura que recibe de los medios confrontados con el gobierno federal.

De forma aún mas frontal, las defensas comunitarias, los municipios "autónomos" han aprovechado la coyuntura para mostrarse como ejemplos de control micropolítico de la pandemia y la continuidad de procesos autogestionarios de sus comunidades, aunque desafortunadamente son minoritarios dentro de las comunidades indígenas y el conjunto de la población. En este escenario los neozapatistas, al igual que en Cherán, instituyeron control sanitario de sus municipios y bases sociales, y demandaron la solidaridad con las luchas antoglobalistas para recordar que la salida a la pandemia no significa un nuevo tipo de convivencia a la que aún predomina en el conjunto del país.

Estos tipos de acción colectiva recuerdan que toda estrategia implica resistencias y que, más allá de los pendientes en el ejercicio de libertades políticas, perduran enormes brechas de desigualdad económica y digital en el país que deberán asumirse como retos del gobierno federal.

Es verdad que las demandas de los movimientos de género, víctimas e indígenas son prioritarias para un régimen democrático, pero, asimismo, lo son las nuevas demandas de seguridad alimentaria, salud física y mental que interpelan al gobierno, en el marco de su proyecto de estado de bienestar a reinventar las políticas sociales, las políticas educativas y las instituciones de salud. El repertorio de estrategias de sobrevivencia familiar, vecinal y comunitaria desplegadas con apoyo de las organizaciones civiles de base (las denuncias, los albergues, apoyos a las mujeres/indígenas) representaran un recordatorio de que el acceso a alimentos, medicinas y servicios públicos son un largo pendiente del estado mexicano ante los grupos vulnerables de la sociedad mexicana. Por sus similitudes gubernamentales en este periodo, de nuevo, el caso de Argentina es un buen ejemplo para nosotros de solidaridad de grupos vulnerables. Veamos lo indicado

en un informe reciente acerca de las disposiciones de la población hacia el gobierno si se consideran sus necesidades de alimentos, salud y seguridad:

Las necesidades de los grupos vulnerables

Las necesidades de los grupos vulnerables

Los grupos vulnerables		
Características sociodemográficas	Vivienda	
	Empleo	
	Ingresos	Disposición de salario u ahorro en cajeros
El "confinamiento"		
Disposiciones	Percepción de riesgo	Información diferenciada en espacios rurales y urbanos. Acceso a información para grupos indígenas con otra lengua.
	Relaciones vecinales	Expectativas
Necesidades	Medicamento	Acceso/restricciones
	Consumo de Drogas	
	Cuidado de los hijos	
	Producción y distribución de alimentos	Precios Uso y aceptación de tarjetas de apoyo gubernamental Cadena productiva
	Salud mental y violencia intrafamiliar	
	Educación virtual	
Relación con organizaciones e Instituciones en el barrio o la zona "problemática	Digitalización	Acceso a internet/Datos
	Autocuidado	Hábitos de higiene y cuidado de sí y los otros con lo que interactúa. "La familia se extiende al barrio". Buenas prácticas y la movilización de recursos tradicionales o innovación
	Relación con policías y gestión del riesgo	Comunicaciones y respuestas gubernamentales
	Dispensarios y Albergues comunitarios	Dotación de alimentos y medicamentos. Redes sociales de protección
	Organizaciones civiles y acceso a derechos	

Fuente: Informe de la CCS-COVID-19 en Argentina

En efecto, el miedo durante la pandemia ha puesto de manifiesto cómo la crisis sanitaria potencia la desigualdad y la violencia que supone una sociedad polarizada, pero también permitido reconocer la fuente de solidaridad que existe en las nuevas familias extendidas, los lazos vecinales de emergencia, los barrios reactivados, los acompañamientos para acceso a los programas y a la justicia en aquellos casos en los cuales se multiplicó la violencia intrafamiliar, la inseguridad, la violencia organizada, justo cuando todo mundo había aceptado como natural o definitivo la fractura del tejido social como resultado de la desigualdad y la violencia.

Esas tendencias ahora más perceptibles, propias de los tiempos de desastres naturales indican que, en la proximidad de ciudadanos y gobiernos, sea cual sea la disposición que los acerca o repele, se negocian las formas institucionales del estado mexicano y advierten la necesidad de reactivación de los programas de prevención de la violencia y la activación de mecanismos de justicia transicional. De la pandemia hemos recibido la lección no sólo de cuan lejos llevamos la individuación neoliberal, sino además de las reservas de solidaridad que la sociedad mexicana históricamente ofrece a las víctimas o afectados por desastres y pandemias.

Después del ruido estridente acerca de los escenarios deseables del periodo después de la pandemia, estamos ante un escenario más realista que combina control y cambio social. Las fronteras institucionales entre familia, escuela, barrio y espacios públicos será en los meses próximos un híbrido real-digital de lo que hemos vivido recientemente de tal forma que la llamada "nueva normalidad", lo que encierra este concepto biopolítico, no representará automáticamente una ruptura estructural con las tendencias de la desigualdad y la violencia pero si, una recomposición de las fuerzas que están convencidas de una agenda social para un estado de bienestar que de respuesta a las demandas de los grupos vulnerables y un estado de derecho que reconduzca a la población al crecimiento con mejor distribución de la riqueza. Por supuesto, no hay que olvidar la advertencia acerca de "los riesgos son parte de sistemas, por cierto, complejos, y que un intento de controlar una parte…va a tener efectos también sobre las otras partes" (Sunstein, 206. 386).

Conclusiones

Las crisis de toda índole, sobre todo las sanitarias, ofrecen a la población y los gobiernos, oportunidades de comprensión e innovación en el uso de estrategias y políticas públicas. Las crisis constriñen a individuos, grupos e instituciones a ajustar disposiciones para encuentros para la negociación de aquellas soluciones públicas cuya legitimidad depende de la eficiencia, pero también de las intuiciones que individuos y los grupos movilizan para comprender las estrategias y políticas y sus efectos en el control o mitigación de la crisis.

En sentido estricto no hay dos disposiciones iguales en la individuación de dos personas; sin embargo, existen algunas similitudes con base en las cuales se imaginan patrones que sirven para la orientación de cursos de acción. La reproducción de tales patrones durante la crisis produce un nuevo trazado de fronteras entre las instituciones de socialización que tienen efectos duraderos más allá de la misma crisis. Los encuentros y desencuentros de la población y el gobierno, que pueden conceptuarse como "reacciones ante el riesgo" rediseñan las funciones de la familia, escuela, barrio, espacio público sobre todo mediante la centralidad que en la vida diaria adquiere la digitalización de las comunicaciones.

En estas circunstancias, las organizaciones civiles median tal relación activando repertorios de resistencia heterogéneos que permiten acercar las demandas de la población a las oficinas gubernamentales. En la medida en que no hay dos disposiciones individuales iguales tampoco hay dos tipos de respuestas institucionales similares. Este punto puede confirmarse cuando se observa la singularidad de la estrategia biopolítica utilizada en México para mitigar la pandemia. Esta estrategia se ha basado en la administración de datos y en el exhorto voluntario que no suprime en lo nacional las libertades sociales o política, hay quienes, desde la oposición, a pesar de la curva epidémica salieron a protestar contra el gobierno.

Este acontecimiento, esa desesperación de un grupo minoritario de opositores, es indicio de que en México no se instituyó ni un estado de excepción o un "estado de excepción democrático" como la oposición sostiene.

Las estrategias de los individuos y los grupos para aceptar, rechazar o seleccionar reflexivamente las instrucciones gubernamentales pueden agruparse en tipologías que no suponen el control militar de la población, por el contrario, si la reconversión de hospitales militares y la vigilancia y administración militar de algunos hospitales civiles en los cuales se han registrado algunos esporádicos incidentes contra el personal médico que atiende contagios. Estas reacciones individuadas o grupales suponen más una respuesta a la desigualdad en el acceso a alimentos, salud, seguridad, que el rechazo informado acerca de las debilidades o trucos de la estrategia de mitigación de la pandemia.

Referencias

Castel, R. *et al.* (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad, ¿Desinstitucionalización del presente?,* Paidós, Buenos Aires.

Foucault, M. (2008). *Seguridad, territorio, población,* Akal, Madrid.

(1992). *Genealogía del Racismo,* La piqueta, Madrid.

Kessler, G., Coord. (2020). *Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad de Coronavirus COVID-19,* CONICET, Argentina,

Relevamiento del impacto social de las medidas de aislamiento dispuestas por el PEN *(R-PEN).* (2020).

Lahire, B. (2019). "*Para una sociología disposicionalista y contextualista*" en Revista *Clivajes* No. 12, Universidad Veracruzana, Xalapa.

Louise Campbell, A. (2005). *How policies make citizens, Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton University Press, US

Mayrhofer, M. y Hernán C. (2010). "*Una nueva configuración de poder/saber en el campo del biopoder y las organizaciones de pacientes*" en Lamm, Vanessa (2010). *Michel Foucault: neoliberalismo y biopolítica*, Universidad Diego Portales, Chile.

Merklen, D. (2013). "*Las dinámicas contemporáneas de la individuación*" en Castel, Robert *et al.*(2013). *Individuación, precariedad, inseguridad, ¿Desinstitucionalización del presente?,* Paidós, Buenos Aires.

Saugvagnargues, A. (2006). *Deleuze. Del animal al arte*, Amorrortu, Buenos Aires.

Susstein, C.(2006). *Riesgo y razón,* Katz, Buenos Aires.

Otras fuentes

Versiones estenográficas de Informes Diarios sobre Coronavirus COVID-19 en México de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud (2020).

Centroamérica unida como bloque, una respuesta acertada frente al COVID-19

Andrea Rodríguez Pedraza

Proemio

El cambio de década nos ha traído un cambio de vida, en los comienzos del siglo XXI, la tecnología le dio un giro a la humanidad y la evolución en las comunicaciones hizo el éxito en la conectividad, se produjeron desastres, pandemias, guerras, pero esto solo se presentaba en una región del planeta, siendo solo la noticia de lo ocurrido lo que nos mantenía partícipes de los acontecimientos que por la información que viajaba a la velocidad de la luz para todo el mundo nos mantenía al día.

Ahora en el mismo siglo, al comienzo de su tercera década, el cambió se vuelve a dar con la variante de que ahora es para todos, ya no para un área específica, lo que ahora vivimos es enfrentarnos a un enemigo en común, invisible pero existente, que ha evidenciado y agravado los problemas sanitarios y económicos de la mayoría de los países. Es un momento crítico en el que podemos asumir los hechos como una tragedia o como un factor de oportunidad para hacer los cambios estructurales necesarios en los países, un cambio deseado e imprescindible en algunas de las administraciones públicas, ir de la administración pública del pasado a la administración pública del futuro, volviéndola un motor funcional de innovación, adaptándose a las transformaciones de la economía, la política y la tecnología en beneficio de la sociedad.

Analizando la situación existente en el mundo, el bloque de países de Centroamérica comenzó a planear lo que se requeriría en los países cuando llegara la pandemia,

permitiéndoles buscar cómo salir de la situación en un futuro no muy lejano, que ya era un gran problema para China y Europa, siendo una de las regiones que reaccionó más rápidamente en el mundo ante la llegada del Coronavirus.

Centroamérica decidió tomar el reto, y un día después de que la *Organización Mundial de la Salud* (OMS), declarara al COVID-19 como pandemia a nivel mundial, a propuesta de la *Presidencia Pro Tempore* de Honduras y la *Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA), se reunieron los países centroamericanos y República Dominicana a través de videoconferencia como bloque para tratar el asunto que aquejaba en aquellos momentos a Europa y que se convertía en una amenaza para la región central del Continente Americano, acordando una Declaración *Centroamérica Unida contra el Coronavirus*, instruyendo se elaborara un *Plan de Contingencia Regional, intersectorial*, sumándose en respaldo a la *Declaración de los Presidentes*, el *Parlamento Centroamericano* (PARLACEN), el cual había aprobado una declaración de medidas de salud, económicas y de seguridad pública, para la región.

El 26 de marzo de 2020, los cancilleres dieron por aprobado el *Plan de Contingencia Regional*, por un monto de $ 1,900 millones de dólares, generándose puntos coincidentes del Plan y de las medidas propuestas por el Parlamento en su Declaración presentada el 25 de marzo.

Nadie desconoce las circunstancias económicas, políticas y sociales que existen en Centroamérica, aun así, los presidentes decidieron asumir el reto pensando con audacia que como región unida podrían lograr más que trabajando cada uno de los países por separado.

El SICA tomó acciones inmediatamente, uniendo a la región, las autoridades y organismos de la integración, los cuales comenzaron a organizarse para tener la lista de lo que sería necesario para la protección de la salud y llegado el momento no interrumpir el suministro de alimentos a la región, trabajando a favor de los ciudadanos y de su salud.

Desde la primera reunión virtual de los presidentes de los países centroamericanos y República Dominicana, y con el desarrollo de las actividades del PARLACEN por videoconferencia como órgano de representación política y democrática de los países de Centroamérica y República Dominicana, ejerciendo las funciones comunitarias del SICA, se logró concretar la unión de los países.

La junta directiva del Parlamento aprobó una resolución para poder trabajar digitalmente, procedimiento cuya legalidad fue consultada con la *Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionalidad Regional*, y cuando se valoró que el asunto de la Pandemia no se resolvería en el corto tiempo, se redactó una iniciativa con un reglamento especial para que en el tiempo de emergencia no se dejara de legislar.

Como parte del *Sistema de la Integración Centroamericana*, el PARLACEN, reaccionó rápida y eficientemente frente a la pandemia. Aprobó más de 14 dictámenes, todos relacionados con el COVID-19, y los problemas que se presentaban en la región a consecuencia del virus.

El secretario general del *Sistema de la Integración Centroamericana*, Marco Vinicio Cerezo Arévalo, expresó en el informe presentado el 27 de marzo ante el PARLACEN en Sesión virtual de Asamblea Plenaria: "Nadie se salva solo, pero en la región centroamericana, juntos saldremos adelante", teniendo en cuenta la responsabilidad correspondiente del sector público y privado, y trabajar en conjunto mediante el diseño de políticas públicas que hagan frente a la crisis.

A diferencia de otros sistemas de integración y unión mundial de países, Centroamérica es el único bloque de naciones que siguió el trabajo en conjunto a través de sus instituciones de Integración, logrando así ser una región más unida para afrontar al COVID-19.

Antecedentes

La *Integración Centroamericana* es un proceso que se ha llevado a cabo lentamente, pasando a través de guerras civiles y diferencias entre países. Después de mantenerse en conflicto constante logró consolidarse como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, siendo la creación del *Parlamento Centroamericano* la primera de las instancias del *Sistema de la Integración Centroamericana*. Hasta antes de la pandemia, el SICA, había comenzado a dar los frutos esperados con una *Unión Aduanera* funcional entre tres países y avanzando hacia toda la región.

En Centroamérica se tuvo conocimiento de que los primeros casos de coronavirus comenzaron a mediados de diciembre del 2019 en Wuhan, China, extendiéndose en toda aquella región rápidamente y saliendo de sus fronteras al mundo en el mes de enero de 2020.

Las autoridades de salud al ver reportadas un número considerable de personas fallecidas inician investigaciones científicas para desarrollar una vacuna. En Centroamérica tuvieron conocimiento el 26 de febrero del primer caso detectado en América Latina, cuya procedencia era Brasil.

República Dominicana confirmó su primer caso de COVID-19 el 1º de marzo, en seguida, el día 6 fue Costa Rica, le siguió Panamá el 8 de marzo; el 11 de marzo fue Honduras, y Guatemala el día 13; Belice el 18 de marzo; El salvador y Nicaragua no habían confirmado ningún caso en marzo de este año, pero los gobiernos anunciaron medidas como respuesta ante la amenaza.

Centroamérica reaccionó de forma inmediata ante el avance del virus en la región, en menos de un mes, y así un día después de que el Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la OMS anunciara que: "La nueva enfermedad por el coronavirus 2019 (COVID-19) puede caracterizarse como una pandemia". (Situation Report 143, p.1), se celebró una reunión virtual extraordinaria para garantizar la sostenibilidad de las soluciones tomadas por los presidentes de los países centroamericanos

y República Dominicana, estando presentes: Belice, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Nicaragua y República Dominicana, para impulsar medidas conjuntas contra la pandemia que aquejaba al mundo.

El PARLACEN emitió el 25 de marzo la *Declaración 13, 2019-2020, Propuesta para Adopción de Medidas Económicas, de Salud y Seguridad Pública*, destinadas a enfrentar las consecuencias de la pandemia del coronavirus, COVID-19. Esta declaración tenía como propósito el respaldo a las medidas adoptadas por los gobiernos de la región para enfrentar la emergencia sanitaria y evitar el contagio del virus, haciendo un llamado a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SE-COMISCA), para darle seguimiento a los acontecimientos a nivel regional, a efecto de disponer de información oportuna y consolidada para poder poner en práctica dichas medidas.

Los jefes de Estado y de gobierno del *Sistema de Integración Centroamericana* (SICA), recibieron la declaración del PARLACEN y el respaldo que dió a las medidas adoptadas en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, previo a la aprobación por los Cancilleres del Plan de Contingencia Regional. Siendo aprobado el Plan el 26 de marzo, quedando así, activados todos los mecanismos de la integración para proteger a la población de Centroamérica y República Dominicana contra la pandemia recientemente declarada por la OMS.

El PARLACEN desde el comienzo de la emergencia sanitaria, como lo expresó el diputado Claudio Marte, vicepresidente del PARLACEN: "Se aprobó una resolución para trabajar digitalmente, y cuando se observó que no se resolvería en corto tiempo se aprobó un reglamento especial para tiempos de emergencia, que permite el trabajo digital de las comisiones de trabajo y de la Asamblea en donde se han aprobado, hasta la emisión de este artículo, 14 resoluciones del tema COVID-19, que van desde la necesidad de establecer un registro centroamericano de medicamentos, hasta la necesidad de declarar de carácter universal la vacuna que se obtenga para el COVID-19. "Diálogo virtual entre presidentes de los poderes legislativos de Latinoamérica". (https://www.facebook.com/OEAoficial/videos/264053324842879/).

País	Acciones al 16 de marzo en los paises del SICA
Belice	• Restricción de realizar eventos sociales que conlleven a aglomeración de personas. • Todo extranjero proveniente de países con índices de contagios será puesto en cuarentena, evitar viajar al extranjero. • Reforzó la coordinación bilateral entre las autoridades de migración, seguridad y salud de Belice y Guatemala para preparar respuestas conjuntas ante el COVID-19.
Guatemala	• Se declaró alerta nacional y estado de calamidad pública. • Cerró las fronteras por 15 días y desde el martes 17 de marzo no ingresarían vuelos por vía aérea; estas medidas serán monitoreadas para ver su efectividad. • Prohibió el ingreso de extranjeros europeos al territorio. • Se solicitó a las empresas tomar en consideración a las personas de alto riesgo de contagio, entre ellas las personas mayores de 70 años o con padecimientos graves, para que trabajen desde sus hogares. • Cierre de los centros de recreación laboral, y controlar o restringir las visitas a los asilos y casas de reposo para ancianos.
El Salvador	• Declaró estado de excepción por 15 días, a partir del 15 de marzo. • Enviar a sus viviendas a los empleados mayores de 60 años y mujeres embarazadas con remuneración, tanto de empresas privadas como instituciones públicas. • El cierre de discotecas y bares. • Instalación en el Centro Internacional de Ferias y Convenciones (CIFCO) un hospital para atender posibles casos.
Honduras	• El gobierno emitió alerta roja a nivel nacional. • Intensificó la vigilancia sanitaria en terminales aéreas y terrestres. • El protocolo de seguimiento a las personas que mantuvieron algún contacto con los casos confirmados de coronavirus. • El cierre de fronteras aéreas, terrestres y marítimas por un lapso de 7 días, a partir del 15 de marzo.

Nicaragua	• Sin restricción de ingresos al país por no tener casos confirmados. • Mantiene una vigilancia activa en 13 puntos de entrada. • De acuerdo con las autoridades de salud, cuentan con un sistema de vigilancia epidemiológica y controles en las fronteras, aeropuertos y puertos, el cual se ha fortalecido a raíz del brote de este nuevo virus.
Costa Rica	• Se declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio. • Ejecución de tres fases: respuesta para la contención y control de brotes; rehabilitación que permitirá la ampliación de las capacidades de los servicios de atención de pacientes; y reconstrucción para que a mediano plazo se establezcan las condiciones normales de operación de los servicios de salud, así como los tratamientos y procedimientos médicos disponibles. • Impulsó medidas de aislamiento obligatorio a quienes ingresen al país. • Estricto control epidemiológico en puntos de ingreso terrestre, aéreo y marítimo; implementación de protocolos de vigilancia epidemiológica en todo el país. • Cuarentena preventiva para nacionales y extranjeros. • Reducción de la capacidad aprobada en espacios públicos, bares y discotecas.
Panamá	• Suspensión de cirugías electivas, las consultas externas y las visitas a hospitales públicos y privados en todo el país.
República Dominicana	• A partir del 16 de marzo restricción de vuelos provenientes de China, Corea, Irán y República Dominicana y cuarentena preventiva a pasajeros provenientes de los países con casos confirmados, suspensión del arribo de cruceros en todos los puertos y costas.

Fuente: Información oficial de los países miembros del SICA, datos recopilados por CEPREDENAC, grafica elaborada por SG-SICA, variación calculada respecto a valores de la semana mayo-junio.

Acuerdos

Con la aprobación del *Plan de Contingencia Regional*, el secretario general del SICA, Vinicio Cerezo, hizo un llamado a enfrentar la recién declarada pandemia de forma conjunta, poniendo en común las acciones y buenas prácticas para contrarrestar la expansión del virus, evitar más contagios y muertes, y poder atender de forma estratégica los impactos humanos y económicos.

A través de la articulación y la coordinación del trabajo entre la institucionalidad del SICA, los gobiernos de los países miembros, las instancias nacionales, regionales, internacionales y otros sectores, buscaron enfrentar la pandemia y tener una "Centroamérica unida contra el coronavirus".

El *Plan de Contingencia Regional* frente al coronavirus, fue instruido con más de mil 900 millones de dólares, por la vinculación al *Banco Centroamericano de Integración Económica* (BCIE), el cual posee una visión intersectorial, incluyendo los temas de salud, comercio, finanzas, seguridad, migración y justicia, seguridad nutricional, género, educación, cultura y pueblos indígenas. Los cinco ejes del Plan aprobado fueron:

Salud y gestión de riesgo. Se activó un mecanismo de negociación conjunta de medicamentos, con el apoyo técnico del *Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana* (COMISCA), y la activación del *Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria* (MEC-REG).

Comercio y finanzas. Se instruyó para que el comercio no se detenga y así mantener el flujo comercial en la región; se aprobaron los lineamientos de bioseguridad para el transporte de carga, pese a las medidas sanitarias impuestas por cada uno de los gobiernos; se aprobaron mil millones de dólares para el *Fondo Contingente* de apoyo a *Bancos Centrales*; 500 millones de dólares para el *Fondo de Emergencia Fiscal*; y 350 millones de dólares para el *Programa de Liquidez de la Banca Comercial* en apoyo a MIPYMES, además de la adquisición de 182 mil *kits* de prueba para COVID-19 para los ocho países del SICA.

Seguridad, justicia y migración. Se ha priorizado en el resguardo del personal policial y de la Fuerza Armada que brinda apoyo en las fronteras y en tareas de seguridad pública, a fin de asegurar que sigan un estricto protocolo de protección contra el virus, dado su nivel de exposición.

Comunicación estratégica. El programa de *SICA al Aire*, para la mayor vinculación con la población y las iniciativas regionales que se ejecutan en el marco del SICA, los *webinarios* como herramientas de conocimiento en el tema de turismo, educación, cultura, MIPYMES, protección social, medio ambiente y seguridad alimentaria.

Gestión de cooperación. La propuesta del *Plan de Recuperación Económica, Social y Ambiental de Centroamérica* a través de la reactivación del sector de aviación, de la *Cooperación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea* (COCESNA), *programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (PROGRESAN), y con la participación de actores como el *Movimiento SUN (Scalin Up Nutrition Movement)* y su vinculación con el sector privado por medio del *Comité Consultivo de la Integración Económica* (CCIE). El actuar de los países centroamericanos mediante medidas de prevención en los puntos transfronterizos, establecieron protocolos de vigilancia sanitaria.

Los Lineamientos de bioseguridad ante el COVID-19, para el transporte de carga terrestre centroamericano, son el instrumento que vino a complementar las medidas que cada país ya estaba implementando para detener la propagación del virus.

Por el brote del coronavirus en la región, se restringió el movimiento migratorio para contrarrestar su expansión; no obstante, los gobiernos de los países miembros del *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA) garantizaron que el flujo comercial intrarregional no se congelara, permitiendo así los procesos de importación y tránsito de productos.

Información de los porcentajes de avance en el plan de contingencia, expuesto en el informe 27 del 5 de junio de 2020, emitido por el Sistema de la Integración Centroamericana.

El *Parlamento Centroamericano* exhortó al *Consejo de Ministros de la Integración* (COMIECO), al *Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana* (COMISCA), a culminar las acciones para la elaboración de un *Código de Bioseguridad* en el transporte regional de carga.

Para la elaboración del *Código de Bioseguridad*, participó un grupo intersectorial integrado por COMISCA, COMIECO, *Secretaría de Integración Económica Centroamericana*

(SIECA), la *Secretaría General del SICA*, los ministros de economía de salud, así como las autoridades migratorias y aduaneras de los países miembros del SICA quienes lo redactaron, siendo un hecho histórico al ser la primera resolución conjunta de COMISCA y COMIECO. (https://bit.ly/36YLArX).

Las fronteras se encontraban cerradas, no así para el transporte de carga al que se le permitía el ingreso de mercancías sin restricción de horario la circulación, estacionamiento, carga y descarga en todos los países, para el debido transporte de productos higiénicos, de salud, farmacéuticos, hospitalarios, alimenticios, combustibles, derivados y más.

Como parte de las acciones a realizar, Centroamérica lleva una relación con la Unión Europea, en la cual ha estrechado los lazos de cooperación económica y de amistad, fortaleciendo los programas que se han implementado.
En 2012 se crea un *Acuerdo de Asociación* (ADA), entre la Unión Europea y Centroamérica, creando los pilares del diálogo político y cooperación, volviéndose en 2013, observador del SICA, teniendo así una mayor participación en la región. En 2014 se crea el *Acuerdo de Dialogó Político y Cooperación* (ADPC), generando acciones de desarrollo en la región.

En 2014 se crea el *Programa Subregional para América Central 2014-2020*, este programa contó con una asignación de 120 millones de euros, para un periodo de siete años, el cual está por finalizar, iniciándose una negociación para un nuevo programa, para el periodo 2021-2027.

Próximo *Programa Indicativo Plurianual* (PIM 2021-2027)
Unión Europea-Centroamérica
En la actualidad se están celebrando reuniones informativas con la delegación de la Unión Europea sobre las perspectivas de cooperación. Las delegaciones de Centroamérica y la Unión Europea reiteran su compromiso para el fortalecimiento del diálogo político, la cooperación y más integración entre las partes, tema que ante la crisis del COVID-19, es de vital importancia para mitigar y enfrentar el impacto sanitario,

social y económico. En el mes de mayo se tuvo una reunión virtual de la *III Comisión Mixta* entre la Unión Europea y Centroamérica, bajo el *acuerdo de diálogo político y cooperación, Centroamérica y la Unión Europea* (ADPC), en donde el secretario general del SICA hizo un llamado a la cooperación e integración como salidas globales a la crisis pos-COVID-19.

La Unión Europea lanzó un paquete denominado *Team Europe*, el cual consiste en apoyar a los países que son socios más vulnerables en la lucha contra el COVID-19, como los Estados africanos, los vecinos de la Unión Europea, Asia, Pacífico, América Latina y el Caribe, gracias a ello le fueron reasignados 240 millones de euros a la región centroamericana.

Se firma una declaración de los presidentes de los parlamentos de América Latina

El PARLACEN, precursor de la iniciativa, presentó para firma una declaración entre parlamentos de América Latina, PARLATINO, PARLANDINO, PARLASUR, buscando se sumen a la iniciativa instituciones extra regionales como la EUROLAT, AFROLAT y la UIP, la declaración pide que la vacuna contra SARS-CoV2 (coronavirus COVID-19), sea accesible para el mundo en forma gratuita, además de ser considerada un bien público, garantizando en primer lugar su disponibilidad y distribución a los grupos poblacionales más vulnerables.

Situación económica de Centroamérica actual COVID-19

La CEPAL prevé que la región Centroamérica se verá afectada a través de cinco canales: comercio, turismo, cadenas globales de valor, precios internacionales e incertidumbre; dicha estimación de impacto económico en la región SICA se realizó mediante un *Modelo de Vectores Autoregresivos* (VAR), utilizado para una ventana temporal no mayor a ocho trimestres; este modelo tiene la capacidad para realizar ejercicios de simulación/propagación de *shocks* sobre variables macroeconómicas prioritarias, tales como el crecimiento del PIB e inflación.

Los resultados del modelo de pronósticos apuntan a que el impacto de la pandemia COVID-19 en Centroamérica será considerablemente mayor al observado durante la crisis de 2008-2009, y que la *Proyección de Crecimiento Económico para Centroamérica* tendrá una variación anual del PIB (%) 2005-2021.

Retos y desafíos

Como parte de los retos que se tienen en la región "Los escenarios no tratan de predecir el futuro, sino proveer un instrumento para pensar acerca de alternativas, de resultados posibles ante condicionantes o circunstancias diferentes" (Hammond, 1998), en el marco del SICA, en la búsqueda de soluciones conjuntas, de la mano de los socios para el desarrollo y la comunidad internacional, para enfrentar la crisis. El secretario general del SICA y el secretario general de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterres, coincidieron durante llamada telefónica en: "La necesidad de fortalecer el multilateralismo y la integración regional, como respuestas globales para enfrentar los retos de la humanidad durante y después de la pandemia COVID-19". (*Declaración de las Naciones Unidas*: https://bit.ly/2XyFlZo, https://bit.ly/36ZB1VR).

Mejorar las deficiencias estratégicas, es uno de los temas por desarrollar, en el marco de la lucha contra el bloqueo de capitales y la financiación del terrorismo, entre los que se incluye a Panamá y Nicaragua, por ello los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del SICA emitieron una declaración conjunta relativa a la decisión de la *Comisión Europea* de incorporar en la lista de terceros países que presentan deficiencia estratégica en sus marcos de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. (https://bit.ly/2A9mniH).

La firma del convenio con el *Centro de Investigación de Canadá* para combatir el COVID-19, se vislumbra como un gran desafío, creándose el *Comité Científico Técnico del SICA-COVID19*, entre CEPREDENAC y el *Consejo Superior Universitario Centroamericano* (CSUCA), para apoyar la investigación desde las universidades y dar sustento científico a problemáticas sociales y económicas en la región. (https://bit.ly/2Mx09Kb).

Analizar la propuesta, SE-COMISCA, para la cooperación técnica con la *Junta de Andalucía* y el *Instituto de Investigación Biomédica de Málaga* (IBIMA) para la cesión gratuita de la patente del respirador mecánico *Andalucía respira*, así como el procedimiento de la cesión de la patente y la posibilidad de recibir un número determinado de aparatos para su distribución en los países miembros del SICA.

La Unión Europea expresó en la III Comisión Mixta Unión Europea - Centroamérica su voluntad de reforzar aún más la cooperación con Centroamérica para mitigar las consecuencias sociales de la pandemia y en particular, para apoyar la sostenibilidad y el crecimiento económico de la región. (https://bit.ly/2XZnBF6).

Conclusión

La crisis del COVID-19 mostró el músculo de la región centroamericana, demostró que pueden formar un grupo sólido, concertar acuerdos y trabajar en pro del beneficio equilibrado de todos los países, si bien es cierto, en la región hay carencias, pobreza, falta de empleo, migración, pero también es cierto que por parte de la autoridad existe la disponibilidad de solucionar en conjunto los problemas que más se presentan por la situación que se está viviendo en la región, al igual que en todo el mundo.

A diferencia de la Unión Europea para la que el COVID-19 ha sido el mayor desafío que está enfrentando desde su fundación, ni el *Brexit* mostró esa debilidad en el consenso de su bloque de países para hacer frente a la pandemia, ya que como se observó, cada gobierno europeo ha tenido dificultades para proteger el trabajo, la salud, la economía de sus ciudadanos.

Podemos ver como los países ricos como Alemania no fueron capaces de destinar muchos fondos para ayudar a Italia y España, que son países de menos ingresos. Recordemos que Italia tuvo que pedir apoyo a China y a Rusia, generándose así una crisis por la respuesta económica entre los países del norte y los del sur, con Italia, España y Portugal a la cabeza; los *Créditos de los Fondos de Rescate* (UE-MEDE), con una capacidad de 410 mil millones quedaron paralizados mientras dure la crisis COVID-19, su solidaridad comunitaria se desvaneció lentamente.

En el sur de América pasó algo similar, en algunos casos les llevó adaptarse a la nueva forma virtual de trabajo algunos meses, el *Parlamento Latinoamericano* (PARLATINO), reanuda sus sesiones por videoconferencia hasta el 1º de julio de 2020, dado que cuando comenzó la pandemia no se tomaron las acciones preventivas para seguir el trabajo a distancia, y en el caso de los *Organismos de Integración Latinoamericana*, que son los que reúnen a los ejecutivos, no estaban en funcionamiento activo, por lo que al inicio de la pandemia no fue posible hacer un llamado a todos los países de la región del sur de América para trabajar en conjunto, derivado de ello, las decisiones que se tomaron fueron individuales en cada país sin prever las necesidades de la región como bloque.

A diferencia de otros sistemas de integración de países, la región centroamericana se ha mantenido unida, trabajando continuamente y haciendo puentes de solución a través de sus instituciones, todo esto utilizando las reuniones virtuales; su solidaridad comunitaria se ha mantenido unida, en comunicación y trabajando por encontrar acuerdos que beneficien a todos los países de la región como bloque.

La crisis que hoy se tiene a partir del COVID-19 representa el mayor desafío en la vida política de los países centroamericanos, es un desafío en la gestión de una política sanitaria.

Para mantener activa la gestión, el *Parlamento Centroamericano* buscó mejorar la manera de garantizar el proceso legislativo, fortaleciendo el contacto a través de las tecnologías, garantizando la rápida y trasparente gestión pública y dando una nueva dimensión a la política parlamentaria, decisiones tomadas por su presidenta actual la diputada Nidia de León y avaladas por la Asamblea Plenaria, mostrando así la unidad y la disposición para trabajar en beneficio de sus pueblos.

El Poder Ejecutivo no puede implementar políticas públicas sin las leyes que emita el Legislativo, las cuales son necesarias para ponerse en práctica. Ante esta amenaza existencial el *Sistema de Integración Centroamericana* y todos los mecanismos institucionales con los que cuenta el SICA se unieron, fortaleciendo de esa manera

el vínculo político entre los poderes al acordar juntos las medidas para encontrar el camino hacia la salida.

En la región centroamericana se vio la unidad, se manifestó la voluntad política del Sistema de la Integración Centroamericana de funcionar para lo que fue creado, reafirmando así el papel vital del Poder Legislativo del PARLACEN, al trabajar con el brazo del Ejecutivo que es el SICA, garantizando así los elementos esenciales de la democracia a través del diálogo y permitiendo asumir los retos y la toma de decisiones para dar solución en conjunto como bloque regional. De igual manera se creó un instrumento de trabajo en pro de la ciudadanía denominado *Plan de Contingencia Regional ante el COVID*, el cual dio muy buenos resultados de cooperación, apoyo y operación, mediante el trabajo conjunto de las instituciones del SICA.

En conclusión, la importancia que brindaron los gobiernos de los Estados miembros del SICA a la tutela y protección de la seguridad humana, la salud pública y el bien común de la población en la región, principalmente ante la expansión del COVID-19, requirió adoptar medidas conjuntas y coordinadas entre todos los países. La visión de los jefes de Estado dio un equilibrio a la salud, la economía, la seguridad y la justicia para enfrentarlo en bloque; las recomendaciones del PARLACEN fueron oportunas y ayudaron a tener un mejor control y conocimiento de lo que acontecía en la región en el tema de salud y transporte.

La región centroamericana tiene un reto de carácter global, el cual debe de solucionarse bajo una visión conjunta, la población demanda una reactivación en la que el aislacionismo y el enfado del nacionalismo pueden ser derrotados a través del multilateralismo en un nuevo camino a la composición de la economía mediante la cooperación e integración centroamericana.

La propuesta para continuar la dinámica de solución en la región centroamericana en esta pandemia, es continuar con los temas que se habían venido trabajando desde la *Agenda 2030*, para el desarrollo sostenible, adaptándolos a la nueva realidad con los

problemas que se están presentando en la región, como la desigualdad, la salud, la emergencia sanitaria, la migración, entre otros.

Los países de Centroamérica mostraron su unidad, no es desconocido para nadie que algunos de los problemas se han agravado en la región, la falta de trabajo, el deterioro en la salud, la producción agrícola y de materia prima para la exportación, la violencia intrafamiliar, el aumento en la pobreza, el hambre, la migración, etc., pero es un fenómeno que se está presentando en la mayoría de los países a nivel mundial, ésto marca un desafío mayor por enfrentar, tiempo extraordinariamente complejo por venir, y un trabajo arduo por desarrollar. El SICA se fortalece al igual que el PARLACEN, avanzando hacia la concreción de la integración, estando más unidos que al comienzo del COVID-19.

Fuentes de información

Declaración de la OMS Situation Report - 143 Coronavirus, disease, COVID-19, (2020), Data as received by WHO from national authorities by 10:00 CEST, 11 June 2020.

Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno (2020): Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana ante la Pandemia del COVID-19, Centroamérica Unida contra el coronavirus, Guatemala, 12 de marzo 2020. https://www.sica.int/noticias/presidentes-de-centroamerica-unidos-contra-el coronavirus_1_121398.html

Declaración 13 2019-2020, Propuesta para Adopción de Medidas Económicas, de Salud y Seguridad Pública, destinadas a enfrentar las consecuencias de la Pandemia del Coronaviris COVID-19, Guatemala, 27 de marzo, 2020. www.parlacen.org.int

Diario de Debates de la Sesión Ordinaria de la Asamblea Plenaria, PARLACEN AP/315-2020, Código de Bioseguridad para el Transporte Regional de Carga, avalado por el Parlamento Centroamericano, 24 de mayo 2020. https://www.facebook.com/parlacen/photos/pcb.3501152143263006/3501151423263078/

Hammond, A. (1998) *Which World? Scenarios for the 21st Century: Global Destinies, Regional Choices* (Island Press).

Informe de Vinicio Cerezo Arévalo, secretario general del Sistema de la Integración Centroamericana, ante el pleno virtual del PARLACEN. https://www.facebook.com/parlacen/photos/pcb.3508483812529839/3508477255863828)

Informes diarios y tableros interactivos con las operaciones intrarregionales. https://www.sieca.int/index.php/plataformaselectronicas/tablero-de-datos-sobre-duca/

La resolución COMISCA *01-2020, adoptada durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA),* celebrada el 3 de marzo de 2020, relativa a la situación de amenaza del COVID-19. http://web-sieca.s3.amazonaws.com/direccion-juridica/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20COMIECO-COMISCA%20No.%2001-2020%20.pdf

Declaración del Parlamento Centroamericano: 11 2019-20, Respaldo a medidas adoptadas en la Región, para enfrentar pandemia de COVID-19, 12 de marzo 2020. https://www.facebook.com/parlacen/photos/a.154840894560831/3320987747946114/

Informe del Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana rendido ante el Pleno del Parlamento Centroamericano el día 27 de mayo 2020, por videoconferencia. https://www.facebook.com/parlacen/photos/pcb.3508483812529839/3508477255863828/

Plan de Contingencia Regional. https://www.sica.int/noticias/sica-pone-en-marcha-el-plan-de-contingencia-regional-frente-al-coronavirus-por-mas-de-us-1-900-millones_1_121514.html

Proyecto de Acta y Diario de Debates de la Sesión del Parlamento Centroamericano, AP/315-2020 (Sesión Ordinaria de Asamblea Plenaria del 27 de abril de 2020) www.parlacen.org.int

Primer *Diálogo Virtual entre Presidentes de los Poderes Legislativos de Latinoamérica.* OEA acoge diálogo virtual de presidentes de poderes legislativos de las Américas sobre desafíos de pandemia. https://www.facebook.com/OEAoficial/videos/264053324842879/

Reunión de Presidentes de Centroamerica. Presidentes de Centroamérica unidos contra el Coronavirus. #Coronavirus @JuanOrlandoH @CarlosAlvQ @DrGiammattei @NitoCortizo @DaniloMedina @VinicioCerezo #IntegraciónEnSaludInfo: https://bit.ly/38Jrbqk

Una crisis y una oportunidad históricas: Elementos para el fortalecimiento del Estado de Bienestar en México

Jorge Enrique Pérez Lara[1] *y Elsa Azucena Alfaro González*[2]

Introducción

Derivado de la Pandemia originada por el virus SARS-CoV-2, más comúnmente conocido como COVID-19, han salido a relucir diversas deficiencias y limitaciones del Estado mexicano, por un lado el sistema de salud fue rebasado, no sólo por la pandemia, sino que se hicieron más visibles problemáticas preexistentes, como lo son la falta de suministro de medicamentos para ciertas enfermedades, así como insuficiencia en la infraestructura hospitalaria, así como de equipamiento para el personal médico, además quedó evidenciada la notoria descoordinación existente y las diferencias significativas entre los diversos sistemas de salud del país.

1 Cuenta con Estudios de Doctorado en Desarrollo de la Educación por la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico, cuenta con un Máster en Educación: Planificación, Innovación y Gestión de la Práctica Educativa por la Universidad de Alcalá, es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma del Estado de México en donde se graduó con mención honorífica y es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la misma casa de estudios. Se ha desempeñado como docente de nivel licenciatura y posgrado en instituciones de educación superior públicas y privadas; participó como profesor invitado en la Universidad de la Laguna, en Tenerife, España, es Apoderado Legal de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, AC y actualmente se desempeña como Director de Planeación e Investigación en la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico.

2 Estudiante de la Maestría en Sociología de la Salud de la Universidad Autónoma del Estado de México, programa inscrito en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad, del CONACYT, donde retoma la línea de investigación: género y salud, cuenta con certificación en Entrenamiento de Fuerza y Entrenamiento Especializado en Mujeres por *Sport City University* y Universidad La Salle, y es Licenciada en Nutrición por la Universidad Autónoma del Estado de México. Se ha desempeñado como docente en nivel básico del 2013 a 2017 y en nivel medio superior en ramas de ciencias de la salud y metodología de la investigación desde el 2019. Participa como comentarista titular en las conferencias semanales del programa *Pláticas insensatas* en compañía de la doctora Elisa Bertha Velázquez Rodríguez, donde se retoman temas de género y su relación e importancia con la vida cotidiana.

Por otro lado, durante los últimos meses se ha desarrollado un fenómeno económico muy negativo, por un lado, el cerrar los comercios y las fábricas para evitar una mayor propagación de la enfermedad, ha dejado de acuerdo con la última *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo del* INEGI (2020), a 19.4 millones de personas disponibles para trabajar en mayo de 2020, de las cuales 9.5 millones dejaron de trabajar debido a la suspensión temporal de su trabajo sin recibir pago, es decir durante el mes de mayo de 2020 casi 20 millones de mexicanos no tuvieron un trabajo remunerado, es un número abrumador, pues esto significa que millones de familias se quedaron sin ingresos para sostenerse a sí mismos y a sus familias. Si bien las ayudas otorgadas por el gobierno pueden atenuar esta situación en cierta medida, la realidad es que son insuficientes para la magnitud del problema.

Adicionalmente a esta situación, se pronostica un declive económico no visto en décadas, que acentuará aún más las problemáticas preexistentes como lo son la pobreza, la inseguridad, la falta de empleo de calidad, la infraestructura deficiente, entre otras. Por lo anterior es que el Estado mexicano se encuentra ante una disyuntiva histórica, afrontar esta pandemia con una visión de Estado que transforme la crisis actual y la traduzca en políticas públicas que atiendan las dificultades evidenciadas por el virus SARS-CoV-2, o ser un gobierno más que administre la crisis. Las expectativas del actual presidente de pasar a la historia, sumado a que cuenta con mayoría legislativa suficiente para modificar la constitución, además de tener un respaldo social mayoritario, hace pensar que están dadas las condiciones políticas y sociales para que una verdadera reforma del Estado de bienestar se lleve a cabo.

Las condiciones político-sociales están dadas para la articulación de una política de bienestar con visión de Estado que parta desde una profunda reforma fiscal, para lograr que se vuelva más equitativo el pago de contribuciones al gobierno, y que lo dote de las capacidades administrativas, financieras y humanas para instaurar un auténtico Estado de bienestar. La constitución de un sistema universal de salud requerirá cuantiosos recursos para la inversión en infraestructura así como para la contratación de miles de profesionistas médicos, un seguro de desempleo resulta fundamental para

que las familias mexicanas no se queden sin ingresos en una situación de crisis económica como la actual, sin embargo también requiere de una inversión cuantiosa pues el número de desempleados se cuenta por millones, la instauración de un sistema universal de pensiones que haga justicia a las generaciones de trabajadores que por causas ajenas a su voluntad no pudieron laborar en el sector formal de la economía y que por tanto no tendrán acceso a una pensión que les permita tener un nivel de vida digno.

Adicionalmente México cuenta con una infraestructura pública escasa y en malas condiciones, como lo son las carreteras, aeropuertos, puertos, infraestructura energética entre otros, por ende el Estado mexicano requiere de un programa nacional de infraestructura que de verdad impulse el crecimiento económico, atienda todas las zonas económicas del país, y que acorte las desigualdades existentes, pues como lo ha mencionado el Presidente Andrés Manuel López Obrador, si en México no hay crecimiento económico, no habrá empleo, si no hay empleo no habrá bienestar y si no hay bienestar no habrá paz. La articulación de una política de Estado con énfasis en el bienestar será el elemento que siente las bases para el verdadero desarrollo social y sobre todo para alcanzar la nueva transformación de la vida pública del país.

Por este motivo el presente capítulo se estructura en cinco apartados, el primero aborda la conceptualización de las política públicas, pues como los teóricos de esta importante disciplina lo han mencionado, el hecho de que los problemas públicos sean multifactoriales hace necesario que una adecuada formulación incorpore a los sectores involucrados, pero también a los expertos para poder elegir las mejores alternativas para la atención de un asunto de interés colectivo, posteriormente se hace mención de la importancia del presupuesto público en la implementación de las políticas públicas, así como el destino del gasto en algunos puntos específicos para el caso de México, posteriormente se realiza una breve problematización sobre los elementos que vino a evidenciar el SARS-CoV-2, específicamente en el tema económico, en el empleo, el sistema de salud y de pensiones, para cerrar con un apartado sobre la propuesta general de políticas públicas para fortalecer el Estado de bienestar a través de una reforma fiscal para que el gobierno actual logre la ahora urgente, cuarta transformación de la vida pública. El

texto no busca ser descriptivo sino abrir el debate para la conformación de un Estado de bienestar en el futuro.

Las políticas públicas

Las políticas públicas son actualmente una de las metodologías más usadas para el análisis de la acción gubernamental, y uno de los representantes más destacados en el desarrollo teórico conceptual de las mismas ha sido Luis. F. Aguilar, quien al respecto menciona lo siguiente:

> Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, federales y locales (Aguilar, 1992: 8).

Como el autor lo menciona, si bien no son una solución mágica para los diversos problemas que aquejan a las sociedades actuales, si resultan ser una herramienta muy útil para el diseño y formulación de políticas más apegadas a las necesidades reales de la población, que por ende serán más eficientes y eficaces en la atención de cada problemática. La ventaja de este propuesta metodológica es que al ser un ciclo, las políticas entran en un entorno de mejora continua, para lo cual la evaluación de las mismas es un factor de singular importancia, pues la evaluación se da desde el diseño, posteriormente se realiza durante la implementación y finalmente después de su implementación por lo que se garantiza que una política resultante de aplicar la metodología de las políticas públicas tendrá más posibilidades de ser exitosa que una acción implementada sin la rigurosidad que esta metodología implica. Abundando en lo anterior Luis Aguilar menciona:

> nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y

> con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos (Aguilar, 1992: 9).

Como lo menciona Aguilar, no generarán políticas que resuelvan problemas de manera definitiva, pues en su mayoría las cuestiones que buscan atender son de carácter transversal por lo que su resolución es de una complejidad inconmensurable, tales son los casos de la educación, la pobreza, la contaminación, la seguridad, la saluda entre muchos otros que son temas que además de que son complejos van evolucionando conforme las sociedades van cambiando con el paso del tiempo. Abundando sobre el tema el autor menciona que las políticas públicas tienen elementos que coadyuvan a tener un impacto superior que la simple implementación de acciones gubernamentales:

> El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema (Aguilar, 1992: 32).

La superioridad de las políticas públicas sobre la administración pública tradicional es la incorporación de estrategias que implican el involucramiento de los diferentes actores sociales en la formulación e implementación de las acciones públicas, lo que repercute de manera directa en la eficiencia y eficacia.

En eficiencia, pues al tener el aparato gubernamental un sinfín de demandas y un número limitado de recursos, el poder involucrar a diferentes organizaciones de la sociedad civil, éstas le proveen de recursos materiales e incluso financieros que puede incluirse en el accionar gubernamental por lo que hace más eficiente el uso de los recursos públicos.

Además, resulta más eficaz, pues al incluir a los sectores involucrados, estos conocen de primera mano la problemática y cuentan con propuestas de solución que, si son implicados en la formulación, se sentirán corresponsables del éxito de la política por lo que se disminuyen las resistencias al cambio y por el contrario se suman para lograr el éxito de esta.

Retomando lo anterior, Aguilar menciona: "El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado" (1992: 33). El involucrar a amplios sectores en la toma de decisiones, así como en su implementación, se logra un incremento de la legitimidad del poder político, pues las decisiones ya no son de un gobernante aislado y desconectado de las demandas sociales, sino que son tomadas de manera conjunta, lo cual genera respaldo del accionar público. En este sentido las políticas públicas se pueden describir de la siguiente forma:

> al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos (Aguilar, 1992: 36)

Como se puede observar hablar de políticas públicas no se reduce a la simple acción gubernamental sino al conjunto de interacciones que permiten atender los problemas públicos, mediante la conjunción de recursos humanos, materiales y financieros, públicos y privados. Así la capacidad de respuesta se incrementa de forma exponencial, al incluir a la sociedad en el amplio sentido de la palabra, como actor fundamental en la resolución de las demandas más apremiantes de la población. Además de lo anterior se debe tener en cuenta que implementar las políticas públicas implica una visión más tecnificada de la toma de decisiones para ponderar

donde se deben destinar los limitados recursos de que se disponen, pues como lo menciona Aguilar:

> Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes (Aguilar, 1992: 36).

Debido a que existen límites en las capacidades para atender los diferentes problemas públicos, se debe de realizar un análisis minucioso que permita ponderar cual opción de las diferentes posibilidades de acciones de política, impactará con un mayor beneficio y a un menor costo, para poder lograr lo anterior la cuantificación de los factores y los análisis estadísticos así como econométricos resultan fundamentales, y es así que la administración pública se tecnifica aún más para mejorar la toma de decisiones.

En este sentido las políticas públicas son una metodología de operación que permite incrementar la capacidad de respuesta de las administraciones públicas, si bien existen diversidad de factores que permiten ver los beneficios de las políticas públicas, su implementación resulta compleja pues incorporar en el proceso a más actores que seguramente también tendrán intereses particulares, redunda en que gobernantes y tomadores de decisiones públicas que no tengan la capacidad de visualizar los beneficios que pueden tener aplicando esta metodología, opten por lo más fácil que se reduce a decidir desde los despachos sin escuchar a quienes están involucrados, lo que con frecuencia tiene como resultado políticas y acciones gubernamentales desconectadas de la realidad y resultan en un fracaso en la atención de la problemática que buscaban resolver. En este sentido resulta importante evaluar el impacto para lo que es importante tomar en cuenta lo siguiente:

> En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes -fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la 'determinación de la política'. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se suponen serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del 'impacto de la política (Aguilar, 1992: 70)

Cómo se puede observar ambos tipos de estudios son fundamentales para que la formulación e implementación de las políticas públicas sea adecuada, por un lado los estudios de la determinación de la política, son lo que se conoce comúnmente como diagnósticos del problema, es decir el fundamento contextual que da origen al diseño de una política, y por otro lado se tienen los estudios de impacto de la política, la cual constituye la evaluación del impacto que tuvo la implementación de una política pública en el problema que buscaba atender.

Fundamentar el diseño y formulación de una política pública en estos dos tipos de estudios resulta vital, pues los primeros brindarán un conocimiento más cercano al contexto social, económico, tecnológico y político en el que se desarrolla el problema, lo cual permitirá diseñar de mejor manera el conjunto de acciones que se implementarán para atenderlo, y los segundos, permitirán visualizar si la política tuvo el impacto esperado o si resulta necesario hacer adecuaciones para mejorar su desempeño. Además de lo anterior Lasswell menciona un elemento a tomar en cuenta cuando se trata de conocer y analizar las políticas públicas:

> Las ciencias de políticas necesitan tener presente la distinción entre lo que es funcionalmente importante para el orden público y civil y lo que es meramente convencional. Es experiencia común que las decisiones tomadas por los gobiernos generalmente contengan determinaciones tomadas por fuera del gobierno, ya sea en el arzobispado, en el club de industriales o en las oficinas de un sindicato. En general, en muchas áreas de la vida humana, las normas de conducta se

> formulan y se vuelven vigentes al margen de la maquinaria legislativa, administrativa y judicial (Lasswell, 1992: 106).

Si bien es un factor de conocimiento popular, es poco común realizar un análisis sobre cómo es que los factores de poder externos al gobierno influyen de manera significativa en la toma de decisiones, lo cual no necesariamente es malo, pues son actores sociales que buscan legítimamente velar por sus intereses, en este sentido lo que debe buscar las políticas públicas es la apertura de estas negociaciones así como la incorporación de más actores para que a través del debate público se puedan tomar las mejores decisiones que beneficien a la menor cantidad de personas. Para poder lograrlo, se debe impulsar la profesionalización de técnicos en las ciencias de políticas pues como el mismo Lasswell menciona:

> Es impensable, por ejemplo, que la República Popular China desarrolle capacidad nuclear sin acceso al conocimiento y capacitación de físicos nucleares e ingenieros; o que los bancos centrales de Europa occidental, Gran Bretaña y Estados Unidos puedan controlar el problema de la estabilización monetaria sin la ayuda de los economistas. Asimismo, es absurdo pensar que la Organización Mundial de la Salud pueda diseñar un programa para erradicar la viruela, el cólera o cualquier otra enfermedad infecciosa sin el apoyo de la investigación médica. El mismo razonamiento se aplica para los problemas que van más allá de la seguridad nacional, la estabilización económica o la salud pública. Siempre habrá problemas al diseñar y evaluar programas de comunicación colectiva, educación, planificación familiar, derechos humanos, prevención de conducta delictiva criminal, entre otros. (Lasswell, 1992: 107).

Como el autor lo menciona, la complejidad de las problemáticas sociales, es de tal magnitud que atenderlas sin el acompañamiento de científicos y técnicos especializados en las ciencias de políticas, sería poco eficaz, es así que el autor nos hace reflexionar sobre la importancia de la toma de decisiones gubernamentales, pues derivado de una mala elección puede repercutir en la pérdida de vidas humanas, por lo que no se debe tomar a la ligera o dejar en manos de personas que no tienen conocimiento especializado para

la atención de los asuntos públicos, pues resultado de un mal diseño, un mal diagnóstico o una mala implementación, la política que podría haber tenido un fin loable, sería un fracaso y repercutirá de manera negativa en el bienestar de la población. Reforzando lo anterior tenemos que el diseño de política debe ser considerado una ciencia, en donde el desarrollo de conocimiento empíricamente comprobable es fundamental como se puede observar en la siguiente cita:

> En esta etapa preliminar se debe prestar atención a la yuxtaposición entre la política y la ciencia, que conlleva el término ciencias de políticas (policy sciences). La palabra ciencia contiene muchas connotaciones, una de las cuales es la búsqueda de conocimiento empíricamente comprobable. Obviamente, esta connotación es de particular importancia para elevar el conocimiento de y dentro de las políticas (Lasswell, 1992: 107).

Cómo se puede observar, la importancia de la generación de conocimiento empíricamente comprobable, y la generación de metodologías para lograrlo, se vuelve parte esencial del diseño de políticas públicas. Es esto último lo que las hace más eficaces, pues se deja atrás la vieja práctica de gobernar por instinto o por ocurrencia, para convertirse en una ciencia que a través del análisis de datos y del contexto permite tomar mejores decisiones en beneficio del colectivo social. Adicionalmente y siguiendo esta línea de ideas sobre la importancia de las ciencias de políticas es menester incorporar un nuevo elemento de análisis sobre el tema, la multidisciplinariedad y la transdisciplinariedad de estas, pues como lo menciona Lasswell:

> Ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión. Las ciencias de política deben integrar en una supradisciplina -enfocada a la elaboración de las políticas públicas- el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas. En particular, las ciencias de política se construyen sobre las ciencias de la conducta y sobre enfoques analíticos; se apoyan también en la teoría de decisiones, la teoría general de sistemas, las ciencias administrativas, la teoría del conflicto, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas y similares áreas modernas de estudio. En la medida en que son relevantes, se apoyan también en la física y en las ciencias de la vida (Dror, 1992: 123).

Para que las ciencias de políticas y por ende la formulación de políticas públicas funcionen adecuadamente, requiere del involucramiento de especialistas de diversas disciplinas, tales como la ingeniería, la administración, la economía, las finanzas, sociólogos, profesionistas en las ciencias de la salud y claro de la política entre otras, pues debido a la complejidad de las problemáticas que atienden, es necesaria la aplicación del conocimiento especializado de diversas disciplinas. Pero no basta con la participación aislada de cada área del conocimiento, sino que es mediante la articulación de estas que se logra darles solidez a las ciencias de políticas.

Por otro lado, es importante enunciar algunos elementos importantes para el adecuado análisis de políticas, pues son de gran relevancia como se muestra a continuación:

> Mirar los problemas y alternativas en una forma amplia que trate de explicar las variables relevantes y los resultados probables, esto es, adoptar una visión de "sistemas". Buscar una solución "óptima" o al menos claramente preferible entre las alternativas disponibles dentro de una estructura amplia de "beneficio-costo", sin limitarse a cambios incrementales (Dror, 1992: 130).

Uno de los primeros pasos para lograr un adecuado análisis es detectar la problemática pues resultado de este diagnóstico es que se formularán las posibles alternativas de respuesta, derivado del análisis es que se identifican las diversas variables que influyen en el problema. Este paso es fundamental, pues existen diversidad de ejemplos en donde una errónea identificación del problema ha repercutido en la consecuente toma de decisiones erradas para atenderlo.

En términos generales y con el objetivo de ir generando una definición operativa, se tiene que para Arias "Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios" (Tamayo, 1997: 281).

Si bien el enunciado anterior se apega mucho a lo que el presente documento entenderá como política pública, resulta necesario plasmar una definición operativa, quedando como sigue: Las políticas son la operacionalización de los objetivos, metas y decisiones que se plantea un gobierno para atender de forma organizada las diversas problemáticas que resultan prioritarias para la sociedad en un momento determinado, y que además cuentan con la participación activa de los diferentes actores involucrados, sean públicos o privados.

En este sentido una política pública que busque la conformación de un Estado de bienestar debe contemplar las condiciones políticas, sociales y económica actuales, que ha dejado al descubierto la urgente e imperiosa necesidad de constituir un andamiaje institucional que logre brindarle a la población las condiciones básicas de bienestar y que sienten las bases del desarrollo futuro del país. Una política pública de bienestar que puede considerarse integral deberá atender diversos factores, en el actual documento se sostiene que se debe generar una mayor capacidad de intervención en temas tales como el crecimiento económico, el empleo de calidad, el sistema de salud, el sistema de pensiones y la profesionalización del servicio público. En el pasado reciente, se han tratado de hacer modificaciones legales e institucionales de forma aislada, con resultados poco alentadores, por lo que se debe tener una visión integral que adopte medidas que de conjunto garanticen el bienestar social en el corto, mediano y largo plazo.

El Presupuesto público

Uno de los elementos fundamentales para que el gobierno pueda existir y por ende materializar políticas que atiendan las necesidades de la población es a través del gasto público, es por eso por lo que la definición de presupuesto público contempla la planeación e instrumentación de todas las actividades del aparato administrativo:

> El presupuesto público es el instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable, que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las

> actividades que esta entraña, con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo (Chapoy, 2013: 2).

Por tanto el proceso presupuestario es el que permite la materialización de todas las políticas públicas plasmadas en la agenda pública que en términos macros, se puede visualizar en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que es un documento normativo que mediante la participación de la ciudadanía así como de expertos se identifican las principales problemáticas nacionales y se articulan las posibles alternativas de solución, para posteriormente ser implementadas a través de los programas presupuestarios. En el mismo orden de ideas Chapoy menciona lo siguiente en relación con el vínculo existente entre la planeación nacional y el presupuesto:

> La preparación de los proyectos de presupuesto y de ley de ingresos corresponde al Poder Ejecutivo, porque a él incumbe la planeación del desarrollo nacional, así como su coordinación y ejecución. Una vez recibidas del presidente de la República ambas iniciativas, la Cámara de Diputados estudia la segunda y la remite a la Cámara de Senadores —porque es el Congreso de la Unión el facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto—, ya que se concentra en el análisis del proyecto de presupuesto, porque la potestad de decidir sobre este es exclusiva de la Cámara de Diputados como representante popular (Chapoy, 2013: 3).

Como lo menciona la autora, el ejecutivo envía la propuesta de presupuesto pues él es el responsable de la planeación del desarrollo nacional, por lo que la planeación y la presupuestación son elementos que van de la mano. Debido a la importancia de dicho proceso, se ha creado un andamiaje normativo que regula no sólo la formulación del presupuesto sino su implementación, asimismo permite darle seguimiento a su correcto ejercicio y por ende evaluarlo, en este sentido Chapoy menciona algunos de estos lineamientos normativos:

> La planeación y administración del gasto público federal está regulada básicamente por seis ordenamientos jurídicos: la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; la *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*; la *Ley*

> *General de Contabilidad Gubernamental*; la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*; la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, y la *Ley General de Deuda Pública*; todas ellas sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Chapoy, 2013: 3).

Con la construcción de un andamiaje legal robusto se ha buscado acotar la discrecionalidad en el ejercicio del gasto, pues existen momentos históricos en que un inadecuado manejo presupuestal ocasionó crisis económicas por el desbordamiento de la deuda pública. Por tal razón la *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* menciona lo siguiente:

> Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a toda proposición de aumento o creación de gasto del proyecto de presupuesto deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento previsto, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto. (Chapoy, 2013: 4).

Para evitar desbalances fiscales la ley ha establecido candados que impiden el incremento desmedido del gasto público, por tal motivo y como lo menciona la cita anterior, si el ejecutivo o el legislativo determinan la creación de algún programa o acción que implica erogaciones, ésta proposición debe ir acompañada de una iniciativa que implique un ingreso similar a la propuesta de gasto adicional, con lo anterior se busca tener finanzas públicas sanas, lo que significa que sean sostenibles en el mediano y largo plazo, en este sentido la presente propuesta parte de esta base normativa, pues al plantear la creación de un Estado de bienestar que implica cuantiosos recursos públicos, la misma debe ir acompañada de una adecuación al marco fiscal, si bien no será tema de este documento detallar los elementos de dicha reforma hacendaria, sí se realiza un acercamiento a las necesidades de gasto que se estarían proponiendo, por lo que en la misma medida se debería adecuar el actual sistema fiscal.

El presupuesto de Egresos de la Federación

El proceso presupuestal en México cuenta con siete pasos secuenciales que permiten orientar y dar cumplimiento a los ejes planteados en el *Plan Nacional de Desarrollo*, las fases del proceso mencionado son: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, el primero de ellos como lo menciona la siguiente cita:

> [...] tiene como propósito que cada peso sea asignado a lograr la visión de país establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Por ello, la planeación orientada a resultados debe ser estratégica, operativa y participativa partiendo de una visión clara de los objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Para orientar el *Gasto Público* al logro de esta visión, el *Presupuesto de Egresos de la Federación* otorga recursos a través de los programas presupuestarios. Para garantizar que el *Gasto Público* se oriente al logro de las *Metas Nacionales*, resulta necesario vincular los objetivos y metas de cada programa presupuestario con los instrumentos de planeación nacional (SHCP, 2020: 1)

Como se puede observar en la cita anterior, los objetivos de la planeación nacional se aterrizan a través de los programas presupuestarios, que vinculan la planeación con la presupuestación para alcanzar la visión de país plasmada en la planeación nacional.

El segundo paso se denomina la programación y consiste en términos generales en la definición de "los programas presupuestarios que tendrán a cargo las dependencias y entidades, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos" (SHCP, 2020: 1). Como se puede observar, cada fase del proceso presupuestal tiene ciertas similitudes con el diseño de una política pública. Durante el presente apartado se buscará entender el sentido que ha tenido la política presupuestal del gobierno mexicano en los últimos años, para conocer cuáles han sido sus prioridades de gasto, así como sus limitaciones en la materia. Para iniciar se presenta la gráfica número uno en donde se pueden observar las similitudes y diferencias en el nivel de ingresos públicos como porcentaje del

Producto Interno Bruto3 de cada país, lo anterior puede dar una idea sobre la dimensión de la intervención pública en el desarrollo de cada país, pues dependiendo del nivel de ingresos será la capacidad de gasto y por ende de atender las demandas sociales.

Se eligieron países diversos países de América Latina para que la comparación fuera valida, pero se incluyen países europeos para poder visualizar las diferencias en la capacidad de ingresos públicos entre los países en vías de desarrollo de nuestro continente, así como de países más desarrollados.

Gráfica 1. Sobre los ingresos fiscales como proporción del PIB, países seleccionados, 2006-2018

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del International *Monetary Fund, World Economic Outlook Database*, April 2020.

3 Sumatoria del valor monetario de todos los bienes y servicios producidos dentro de un territorio en un lapso determinados.

Como se puede observar en la gráfica anterior, los países europeos cuentan con un nivel de ingresos como proporción de su PIB, sensiblemente superior al de los países en vías de desarrollo de América Latina, pues Francia, mantiene ingresos superiores al 50% de su economía, con una tendencia clara hacia incrementar dicho nivel, en tanto que Alemania si bien con ingresos menores mantiene niveles cercanos al 45% del PIB, igualmente con tendencia creciente y finalmente España con niveles por debajo del 40%, pero que aun así resulta casi en el doble de los ingresos relativos al caso de México o Chile.

Si comparamos los rangos anteriores con México encontramos que los ingresos como proporción de su economía no llegan ni al 24%, siendo de los países con los ingresos presupuestarios más bajos de la gráfica, sólo similares a los registrados en Chile, país en donde a finales de 2019 se desataron protestas masivas precisamente por la escasa capacidad del estado chileno para atender las crecientes demandas sociales. Si bien el país sudamericano, ha experimentado crecimiento económico sostenido durante las últimas décadas, el bajo nivel de ingresos públicos ocasionó que se descuidará el desarrollo de un Estado de bienestar adecuado a las necesidades de su población.
De no atender dichas problemáticas es previsible que México presente en no muchos años inestabilidad política y económica pues las limitaciones presupuestarias hacen imposible impulsar políticas de acceso a la seguridad social de millones de personas, asimismo debilita áreas vitales para el crecimiento y desarrollo de la sociedad como el sistema de salud, la infraestructura de comunicaciones, así como la energética, entre otras.

Pero lo anterior no es suficiente, pues como se ha demostrado, con décadas de programas asistencialistas, son solamente paliativos en tanto que los problemas estructurales persisten. La pobreza la origina la falta de oportunidades de desarrollo que brindan la educación de calidad, empleo bien remunerado, así como servicios públicos de salud de calidad que en su conjunto permita la movilidad social, todo lo anterior debe venir acompañado de crecimiento económico pues de no tenerlo no se pueden generar los empleos que demandan millones de ciudadanos.

Es importante mencionar que tratar de solucionar un problema complejo como lo es la falta de oportunidades solamente con programas de transferencias monetarias, no resuelve la falta de empleos, ni la falta de servicios de salud, ni las necesidades de educación y formación. Por ende el estado mexicano tiene dos grandes retos, el primero es estructurar una política de desarrollo social que contemple todos los factores que la ocasionan y no sólo limitarse a las transferencias, y segundo formular e implementar una reforma fiscal que le permita al estado contar con recursos adicionales que pongan en marcha un amplio programa de desarrollo económico que en el mediano plazo genere empleos bien remunerados y que resuelva de manera estructural muchos de los problemas que actualmente aquejan a México.

El diagnóstico que alguna vez presentó el actual presidente de México el Lic. Andrés Manuel López Obrador es correcto, si no hay crecimiento económico, no habrá empleo, si no hay empleo, no habrá desarrollo y si no hay desarrollo no habrá paz. La problemática de la pobreza no se debe atender solo con programas sociales sino con un programa integral que incluya elementos para alcanzar el crecimiento económico sostenido, también resulta necesario que el Estado dote a la población de factores de bienestar y apoyo como los programas actuales pero repotenciados, además de la dotación de servicios públicos suficientes y de calidad como puede ser la salud, la educación, seguridad social, y seguridad pública que permita activar el círculo virtuoso del desarrollo.

Por lo anterior y desde el punto de vista de los autores, México requiere una reforma fiscal que dote al estado mexicano de los recursos suficientes para la configuración de un estado de bienestar que siente las bases del desarrollo para las futuras generaciones, la actual situación ocasionada por el COVID-19 ha puesto sobre la mesa las diversas limitaciones del gobierno en su conjunto, por lo que se debe aprovechar la oportunidad histórica que se presenta, en donde la población es consciente de estas condiciones, además el jefe del ejecutivo cuenta con el respaldo social necesario para liderar un esfuerzo de esta magnitud y lo respalda además la mayoría calificada en la Cámara de Diputados así como la de Senadores, y los congresos locales de cuando menos 17 entidades federativas, lo cual le brinda las condiciones políticas y sociales para emprender las modificaciones

constitucionales necesarias que permitan modificar de fondo la estructura del Estado y así alcanzar la tan anhelada, necesaria y ahora urgente cuarta transformación de la vida pública de México.

Una crisis que evidencia las debilidades del Estado mexicano

Derivado de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se han evidenciado una serie de carencias del Estado mexicano que han imposibilitado atender la situación de una manera correcta, como se ha venido mencionando la debilidad fiscal ha impedido que el gobierno pueda acompañar a la sociedad mexicana en su conjunto en estos tiempos de crisis. Un primer elemento que permite dimensionar la magnitud de la crisis económica que se avecina se puede observar en los pronósticos formulados por el Fondo Monetario Internacional, y que se muestran a continuación:

Tabla 1. Sobre las perspectivas económicas de países seleccionados

País	2018	2019	2020	2021
Alemania	1.5	0.6	-7.8	5.4
España	2.4	2.0	-12.8	6.3
Estados Unidos	2.9	2.3	-8.0	4.5
México	2.2	-0.3	-10.5	3.3
Brasil	1.3	1.1	-9.1	3.3

Fuente: Elaboración propia con base en *World Economic Outlook Update*, June 2020, FMI.

En la tabla anterior se puede observar el crecimiento económico observado en los años 2018 y 2019 así como las proyecciones para el 2020 y el 2021, realizando un breve análisis se puede dar cuenta de que la crisis no será de carácter nacional sino mundial, pues prácticamente la totalidad de las economías analizadas en el informe del FMI, tendrán decrecimientos importantes en el año 2020 y empezarán una recuperación en el 2021.

Para el caso de México, se vuelve especialmente más delicada la situación pues se alarga una situación económica endeble que ya se vivía en el año 2019 y se agudiza de manera importante en el 2020, a grado tal que se considera que la crisis será superior a cualquier otra experimentada por el país en los últimos 100 años. Si bien iniciará una recuperación económica en el año 2021, será insuficiente para recuperar lo perdido y se puede prever que el promedio sexenal de crecimiento del PIB será en el mejor de los casos cercano a cero.

Por tanto, la necesidad de impulsar la inversión pública y acompañarla de certeza jurídica y estabilidad que permitan incrementar la inversión privada será fundamental para que el sexenio termine en el ámbito económico con un balance positivo. En el gráfico siguiente se puede observar el nivel del reto que tendría el país para alcanzar niveles de crecimiento a los alcanzados por Panamá, Bolivia o Perú en los últimos años, que han logrado promedios cercanos al 4 o 5 por ciento anual.

Grafica 2. Sobre el Nivel de Inversión en Infraestructura por países seleccionados.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo

El crecimiento económico promedio de Bolivia se ha mantenido por arriba del 5% anual, lo cual se ve respaldado por un sólido nivel de inversión en infraestructura, como se puede observar existe una relación directa entre la inversión y el crecimiento, pues la construcción de carreteras, plantas de energía, puertos, aeropuertos, entre muchos otros tipos, genera las condiciones para que los factores económicos se vuelvan más productivos y eficientes, lo que redunda en crecimiento.

México y Brasil, registran los niveles más bajos de inversión en infraestructura lo cual está directamente relacionado con los bajos niveles de crecimiento económico de ambos países, que al menos en la última década no han superado en promedio el 2%, lo cual les ha generado problemas sociales importantes, como niveles de desempleo y subempleo muy elevados, lo cual aún con los programas sociales implementados, no han logrado revertir los elevados niveles de pobreza.

La premisa del presente documento es que la principal política de combate a la pobreza debe estar sustentada en el crecimiento económico y la generación de empleo, pues de lo contrario los programas sociales serán insuficientes para mejorar las condiciones de vida de la población.

De no contar con una política nacional de inversión en materia de infraestructura, cualquier promesa de crecimiento económico no tendrá sustento, en este sentido, uno de los primeros elementos para el fortalecimiento del Estado de bienestar, se centra en construir las bases para un desarrollo económico sostenido en el mediano y largo plazo, el primer paso es igualar cuando menos los niveles de inversión en infraestructura presentados por Perú, que se han mantenido cerca del 3% del PIB anual. Por lo que México deberá incrementar la inversión en el ramo en cuando menos dos puntos del PIB adicionales. Lo anterior es prácticamente imposible sin partir de una profunda reforma fiscal que dote al Estado de los recursos adicionales para emprender un esfuerzo monumental para modernizar la infraestructura del país, dicha inversión deberá ser acompañada de un consejo técnico que analice y determine los proyectos que se deben emprender, para que la inversión en la materia no termine dilapidándose en ocurrencias u obras que no son fundamentales para el crecimiento del país.

Un segundo elemento que evidencia la magnitud de la crisis social que ha derivado de la situación sanitaria, es el empleo, según la *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo,* elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, las personas ocupadas en el sector informal durante el mes de mayo de 2020, disminuyeron en 4.8 millones de hombres y en 3.4 millones de mujeres con respecto al mismo mes del 2019, (INEGI, 2020) y a eso se suman las pérdidas del sector formal de la economía, que suman cerca de un millón de empleos perdidos como se puede observar en la siguiente gráfica donde se muestran los datos de empleo formal registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Gráfica 3. Sobre la variación de empleo formal registrado en el IMSS.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las bases de datos del IMSS.

La dimensión de la crisis económica se refleja a su vez en una afectación del empleo formal e informal cercana a los 9 millones de personas que se adicionan a quienes antes de la llegada del COVID-19 ya no contaban con empleo. Como se puede observar la crisis es de una magnitud gigantesca, y lo más preocupante es que dicha población no cuenta con un sistema de protección que les permita sostener a sus familias, como en los países desarrollados en donde la existencia de un seguro de desempleo permitió a su población pasar el aislamiento social en mejores condiciones que las que tuvieron que padecer millones de mexicanos. La inexistencia de este elemento ha sido uno de los principales factores que han orillado a la población a no respetar la cuarentena, pues debido a la falta de ingresos para sostenerse, deben arriesgar su salud y.

En este sentido, la segunda propuesta para la formulación de un Estado de bienestar consiste en la implementación urgente de un seguro de desempleo, lo cual daría a millones de familias un respiro económico. Dicha propuesta, suponiendo una población objetivo de al menos 10 millones de personas, y un apoyo base de un salario mínimo tendría

un costo estimado cercano al 1.5% del PIB. Si bien es un gasto muy importante, lo cierto es que una vez implementada una política que permita una fuerte inversión pública en el desarrollo de infraestructura, acompañada de un incremento de la inversión privada, el costo total tendería a disminuir de manera sensible, pues el desarrollo económico sostenido generaría los empleos que la población demanda y por ende el seguro de desempleo sería un sistema de salvamento para millones de familias en periodos de crisis agudas. Derivado de lo anterior, resulta evidente la razón por la cual prácticamente la totalidad de los países desarrollados cuentan con este mecanismo de apoyo.

Para poder implementar esta política, se requeriría igualmente de un importante monto de gasto público que no podría lograrse de no implementarse una reforma fiscal profunda que siente las bases de la cuarta transformación, en este sentido es importante retomar lo dicho por el ex secretario de hacienda el Dr. Carlos Urzua quien recientemente mencionó lo siguiente:

> La crisis económica y de salud causada por el COVID-19 hace impostergable una reforma fiscal integral, no obstante, para lograrla se necesita un gran acuerdo político en el cual el presidente Andrés Manuel López Obrador muestre su lado estadista con una visión intergeneracional (El Financiero, 2020).

El presidente Andrés Manuel López Obrador, tiene el respaldo político y social necesarios para emprender la gran transformación de la vida pública de México, dicha transformación no tendrá futuro si no parte de la reestructura fiscal del país, para emprender de mejor manera los grandes retos actuales y sentar las bases del crecimiento económico de mediano y largo plazo. Los programas sociales implementados, así como el redireccionamiento del gasto público tienen un límite, y ya se ha llegado a él, los excesos en la austeridad están volviendo inoperantes diversas dependencias públicas y por ende sus funciones están dejando de llevarse a cabo, de seguir por ese camino el futuro se presenta poco optimista.

Un tercer elemento para la construcción de un Estado más solidario es la construcción de un sistema de seguridad social universal que atienda a los mexicanos en dos sentidos,

el primero el de salud, en donde la crisis actual ha dejado ver las carencias que arrastra el sector desde década pasadas y por otro el del sistema de pensiones, ambos elementos configuran pilares indispensables que deben atenderse pero que requieren de cantidades importantes de recursos, el combate a la corrupción para volver más eficiente el gasto público es un buen elemento pero insuficiente cuando las necesidades y atrasos son tan profundos como en estos dos sectores.

En el sector público de salud es importante estar asegurado, proceso que se realiza por la participación del individuo que va desde lo laboral hasta lo escolar con la posibilidad de agregar al resto de su familia, sin embargo, quienes no tienen acceso a dicha oportunidad, pueden acudir a los *Servicios Estatales de Salud* (SESA) o al programa *IMSS-Oportunidades* en el que los ciudadanos que no cuentan con registro de salud público pueden acceder a la atención mediante cuotas reducidas.

Con las modificaciones de la vida moderna ha surgido un nuevo concepto en el ámbito de la epidemiología: enfermedades no transmisibles, pasando desde una percepción de infección-tratamientos farmacológico a una serie de comorbilidades que surgen a partir de un aumento en la grasa corporal y visceral de una persona debido a un estilo de vida que además de una mala alimentación se incorporan aspectos de estrés, sensación de inseguridad en su país y demás factores sociales, políticos, económicos e incluso religiosos que culminan en sobrepeso maximizando su expresión con la obesidad lo cual se verá reflejado en las causantes de muerte en el país: falla cardiaca, diabetes, hipertensión y adicciones.

Por esta razón es que la situación de pandemia por COVID-19 se vuelve un problemas mucho más complejo, es decir, no se puede pensar en tan solo una enfermedad infecciosa altamente contagiosa que debe ser controlada y prevenida mediante vacunas, la simplicidad de este pensamiento da como origen un desinterés de la población ante las medidas de prevención así como una incidencia en contagios y fallecimientos; esto quiere decir que para la toma razonable de decisiones debe de mantenerse en mente lo siguiente:

> El aumento de la esperanza de vida y la creciente exposición a los llamados riesgos emergentes, relacionados en su mayoría con estilos de vida poco saludables, han modificado el cuadro de las principales causas de muerte. México presenta una transición epidemiológica que se caracteriza por el predominio cada vez mayor de las enfermedades no transmisibles y las lesiones. (Gómez *et ál.*, 2010)

Esta es la complejidad de la situación de salud en nuestro país, el sistema de salud ya se enfrentaba a las nuevas formas de enfermarse entre los mexicanos con resultados poco favorables de tal forma que la aparición de un virus con estas características engrandece las dificultades; para dejarlo más claro: estamos hablando de una población con graves problemas generados por obesidad que deterioran su función fisiológica de manera que enfrentar un virus potente sin vacuna previa claramente culmina en el deterioro de su salud con altas probabilidades de un fatídico final.

La complejidad subjetiva como la mencionada anteriormente toma un tono alarmante si se conjugan todos los elementos, relaciones, propiedades, enlaces y jerarquías que interactúan en el sistema de salud de México, se trata de distintas vertientes del Estado que participan en el manejo de la salud del país lo cual se traduce en la tragedia del servicio: la afiliación no está determinada por la necesidad, sino por el empleo de una persona (Gómez, 2017, p.132) dejando en desamparo a una gran cantidad de pobladores que no cuentan con ningún tipo de seguro, esto añade un punto al enredado sistema.

El avance previo a la pandemia intentaba responder a la dificultad organizativa y subjetiva como lo es el del trato humano, cabe mencionar que la problemática desde una visión humanista requiere de un análisis muy extenso por lo que en el presente texto no será suficiente, pero si necesaria su mención. Algunos de los avances previos que deben ser reconocidos se enlistan a continuación:

> Incremento del índice de esperanza de vida y disminución de la tasa de moralidad en el país.
>
> Política de medicamentos para aumentar la competencia en el mercado de los medicamentos genéricos.

Creación del *Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud* (CENETEC) así como el *Comité Nacional de guías de práctica clínica* debido a que estas herramientas han demostrado un mejor actuar de los responsables del cuidado y procuración de la salud.

Expediente clínico electrónico, en respuesta al uso de la tecnología disponible con el fin de preservar y evitar riesgos que dañen la salud de los pacientes, cabe mencionar que esta tecnología no ha podido ser utilizada en la total extensión del país.

Enfoque en la prevención, actualmente se han retomado temas como adicciones, buenos hábitos de alimentación, salud reproductiva entre otras a manera de diseñar campañas para lograr un impacto en la conciencia de los pobladores y así disminuir índices que tengan como origen alguno -o algunos- de estos comportamientos.

Estos avances fueron opacados gravemente con la aparición del COVID-19 demostrando que, a pesar de la mejora en la estructura interna, la sistematización guarda sesgos que ante este tipo de situaciones dejan en claro su debilidad mayor: la ramificación extensa y compleja dentro del sistema de salud que permite actos de corrupción e ineficiencias en general.

Cabe mencionar que el sistema de salud tiene la responsabilidad de brindar bienestar social por lo tanto es considerado un recurso invaluable que es preciso desarrollar para solucionar los problemas de salud del presente y prever lo que se espera en esta materia en el futuro (Chertorivski, 2012, p.503) por lo que su mantenimiento y sostén deben estar a la altura de las necesidades.

El trabajar con una ramificación compleja y extensa en el sistema de salud ha provocado que sus fallas se hagan más intensas con la pandemia, ya no solo se habla de corrupción dentro de la organización, sino que también debe considerarse la insuficiencia de equipo de trabajo y el limitado acceso a los servicios públicos de salud. México es uno de los países con los mayores índices de población sin cobertura médica y que solo puede ser

garantizada mediante la obtención de un trabajo formal afiliado a las instituciones de salud dejando desprotegidos al resto de sus pobladores.

Por lo tanto, la respuesta insuficiente ante la crisis ya era prevista, la gran variedad de instituciones afiliadas ha sido utilizadas para poder responder al nuevo problema de salud que de la mano con los problemas previos se intensifica aún más, el desorden que no se había previsto recae en un torrente de quejas de los mexicanos que al no ser portadores de COVID-19 pero si de algún otro problema de salud no pueden acceder a un servicio.

Se da prioridad entonces a una respuesta inmediata no planeada adecuadamente que se ve traducida en graves consecuencias que sin duda dejará un plano estadístico profundamente afectado, con la salud de los mexicanos pendiendo de un hilo; ya no solo se habla de la ineficiencia del sistema, sino que también de una tortuosa respuesta inadecuada.

Puede percibirse a un sistema nacional de salud en un estado fragmentado y segmentado donde la coordinación, competitividad, presupuesto y duplicación de servicios han de reclamar una pronta respuesta a pesar de la situación crítica, puede considerarse como un momento oportuno para tomar la mejor decisión en orden de mejorar y capacidad de responder no solo a la pandemia actual, también a las consecuencias que en un futuro deberán atenderse (Escandón, 2019, p.17).

La propuesta que se ofrece es la generación de un Sistema Universal de Salud unificado para direccionar de forma específica las decisiones logrando una coordinación directa entre Estado y salud; claramente la estructura económica tendría un solo fondo perfectamente establecido, por lo tanto, hablamos de un control central e imparcial.

Dicha unificación tendría la capacidad de responder de manera objetiva a los inconvenientes que hoy se distorsionan debido a la variabilidad de instituciones que tienen como obligación la atención de salud, casos como la garantía de un subsidio económico

para los grupos poblacionales sin acceso ni recursos necesarios, así como el establecimiento de cuotas de pago en caso de ser requerido, serán casos atendido de manera directa sin el paso por eslabones que solamente entorpecen los procesos.

El sistema universal tendría la ventaja de tomar decisiones benéficas para el país, durante la pandemia y después de ella, reduciendo incluso gastos y procesos con el único fin de garantizar la salud y el bienestar de su población.
Por otro lado, las diferencias en cuanto a la inversión en el sistema de salud que realizan los países desarrollados o en vías de desarrollo y México es abismal, como se puede observar en la siguiente gráfica, en donde se incorporan los países con los mejores sistemas de salud del mundo, y algunos países latinoamericanos para tener un contexto de comparación.

Gráfica 4. Sobre el Gasto en Salud por países seleccionados (2017-2019)

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Expansión.

Los datos son contundentes, la falta de medicamentos, la falta de equipamiento en los hospitales, así como la insuficiente infraestructura, no son casualidades sino el resultado de décadas de escasa inversión en el sector salud. De no contar con un sistema público de salud robusto para atender las demandas de más de 120,000,000 millones de habitantes (INEGI, 2015) difícilmente se podrá aspirar a tener un verdadero *Estado de Bienestar*. En este sentido las acciones llevadas a cabo de combate a la corrupción y compras consolidadas para abaratar los costos de compra, son buenas iniciativas pero insuficientes, los problemas estructurales del sistema de no podrán subsanarse con ahorros marginales, se requiere de una política de Estado en la materia, para lo cual se requiere solucionar el problema de fragmentación actual, en donde coexisten el I*nstituto Mexicano del Seguro Social*, el *Instituto de Seguridad* y *Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, 32 sistemas estatales de salud, instituciones de salud de PEMEX, del Ejercito, de la Marina, incluso sistemas municipales en aquellas localidades más desarrolladas, cada uno buscando atender poblaciones específicas, en donde no se aprovechan las sinergias, de los diferentes sistemas de salud, en síntesis el sistema de salud no sólo recibe escaso financiamiento sino que a su vez padece de debilidades estructurales que impiden la construcción de un sistema universal de salud que atienda a toda la población que lo necesita.

En síntesis, la construcción de un sistema de salud robusto pasa por dos elementos fundamentales, incrementar de manera significativa la inversión en la materia y la unificación de la diversidad de sistemas actuales para aprovechar las sinergias y volverlos más eficientes. La gráfica número cuatro es contundente, México invierte mucho menos que Bolivia, Chile y Brasil en el ramo y se requiere de un impulso importante en la materia, que como se ha venido comentando no será viable sin una reforma fiscal. El objetivo en el mediano plazo sería alcanzar los niveles observados por Bolivia y Brasil y en el largo plazo a Chile, pero no será posible con simples reasignaciones presupuestales que han demostrado tener un límite, es decir en una primera etapa se requiere incrementar el gasto en la materia al menos en 1.5% del PIB.

Por otro lado, se ha podido visualizar la necesidad de una reforma profunda al sistema de pensiones, en donde se universalice el acceso a este beneficio, si bien el presidente

Andrés Manuel López Obrador, hizo un esfuerzo importante en la materia, lo logrado dista mucho de resolver el problema, el apoyo actual de 1,250 pesos mensuales, es un factor que ha mejorado en cierta proporción la calidad de vida de los adultos mayores, sin embargo sobra decir que es insuficiente para que una persona pueda sostenerse, se requiere igualmente que en el seguro de desempleo un sistema universal en donde todos los ciudadanos tengan acceso a una pensión mínima de un salario mínimo y se complemente con los sistemas de pensiones vinculados al trabajo formal como IMSS, ISSSTE o cualquier sistema de seguridad social del país. Una política en este sentido le brindaría una mejor calidad de vida a millones de ciudadanos que por razones estructurales de la economía mexicana no pudieron acceder a una pensión por laborar en el sector informal. Una política en este sentido requeriría recursos significativos equivalentes al 1.5% del PIB adicionales a lo que actualmente el gobierno ya destina a este programa, sin embargo, sentaría las bases para tener un país más justo y solidario con las personas adultas mayores.

Elementos para el fortalecimiento del *Estado de bienestar* en México

Como se ha venido mencionando a lo largo del capítulo, el Estado mexicano se encuentra ante una coyuntura muy compleja con diversos problemas estructurales, pero al mismo tiempo las condiciones políticas y sociales se encuentran alineadas para convertir estas debilidades en una oportunidad para la transformación profunda de la vida púbica del país y sentar las bases de lo que será el desarrollo futuro. En este sentido cabe recordar la composición mayoritaria de los partidos aliados al presidente en la Cámara de Diputados: MORENA: 254; PT: 40; PES: 26; PVEM: 13; es decir de los 500 diputados que la integran 333 están alineados al proyecto que representa el Lic. Andrés Manuel López Obrador; situación similar pasa en el Senado de la República en donde de los 128 miembros, los partidos afines tienen la siguiente composición: MORENA: 59; PT: 6; PES: 4; PVEM: 7. Adicional a lo anterior los partidos antes mencionados tienen mayoría en cuando menos 17 congresos locales, lo que facilitaría cualquier modificación constitucional.

Por otro lado, en cuanto a las condiciones sociales, se tiene que el presidente cuenta con un respaldo mayoritario de la población en donde los promedios de aprobación de las

encuestas al mes de junio varían entre el 60 y el 65% de aceptación. Adicionalmente la Pandemia ocasionada por el COVID-19 ha hecho evidente las diversas debilidades en las capacidades actuales del Estado mexicano, por lo que un esfuerzo por reestructurarlo para fortalecerlo de manera importante sería apoyado por la inmensa mayoría de la ciudadanía. En términos concretos la propuesta de fortalecimiento del Estado de bienestar se ha basado en cuatro ejes con estimaciones generales de gasto como se muestra a continuación:

Elementos para el fortalecimiento del Estado de bienestar.	Inversión Necesaria como porcentaje del PIB
1. Incremento de la inversión pública en infraestructura.	2.0%
2. Instauración del Seguro Nacional de Desempleo (cuando menos 1 salario mínimo mensual)	1.5%[4]
3. Sistema Universal de Pensiones (1 salario mínimo).	1.5%
4. Fortalecimiento del Sistema de Salud	1.5%
Total	6.5%

Tomando en cuenta el tamaño del gasto público actual es visible que los montos requeridos para fortalecer el Estado de bienestar serían imposibles de cumplir con simples movimientos presupuestarios, pues equivalen a la cuarta parte del monto total ejercido en 2018, con la suma del gasto público actual más estas adiciones se llegaría apenas al 30% del PIB, acoplándonos a los niveles de países de desarrollo medio como Brasil y Argentina. Para lograr lo anterior, resulta fundamental la implementación de una reforma fiscal profunda que podría partir de algunos elementos básicos, la eliminación de regímenes especiales y las exenciones de los impuestos actuales.

De realizarse una modificación a la estructura del *Presupuesto de Gastos Fiscales del Gobierno Federal*, y quitar las exenciones y regímenes especiales del *Impuesto Sobre la Renta* y del *Impuesto al Valor Agregado y de los Estímulos Fiscales*, se lograrían ingresos por casi el 3% del PIB (SHCP, 2019), adicionalmente se deberá garantizar la autonomía del *Servicio de Administración Tributaria*, para evitar que se presenten situaciones como las que han ocurrido en donde los empresarios cercanos al régimen en turno reciben un trato preferencial, con lo que se podría disminuir de manera sensible la evasión y la elusión fiscal que de acuerdo con el entonces Secretario de Hacienda Carlos Urzua, "representa entre tres y cuatro puntos del *Producto Interno Bruto* (PIB)" (Forbes, 2019).

Es decir, quitando privilegios fiscales del IVA y el ISR, además de un combate frontal contra la evasión y la elusión fiscal, se lograrían ingresos adicionales muy importantes. Sin embargo, se debe ser realista, y es muy posible que con las medidas antes mencionadas no sea suficientes, por lo que resulten necesarios la implementación de una serie de impuestos a los segmentos de población con mayores ingresos para redistribuirlos a través del gasto social. Lo anterior traerá resistencias al cambio por parte de esos segmentos minoritarios, pero si aspiramos en el mediano plazo un país más justo y próspero se deberán afectar algunos intereses.

Conclusiones

A modo de conclusión se tiene que las condiciones políticas y sociales actuales resultan un reto muy significativo para el aparato estatal, pero también representa una oportunidad para la reconstrucción del Estado mexicano y formular una serie de políticas públicas que permitan atender a millones de ciudadanos para mejorar su calidad de vida actual y en el mediano plazo. Los cambios pasan desde fortalecer el papel del Estado en su papel de promotor del desarrollo económico, así como la instauración de una serie de derechos universales, el seguro de desempleo y la pensión universal que serían un elemento importante de contención en situaciones sociales como las que padecieron millones de mexicanos, por la falta de capacidad financiera del gobierno, además se plantea la necesidad de la unificación de los sistemas de salud para lograr la universalidad de

acceso a este derecho además de incrementar de manera significativa la inversión en la materia para mejorar la prestación de los servicios.

Para lograr lo anterior se plantea la necesidad de una reforma fiscal profunda, que parta de algunos principios básicos, la eliminación de exenciones y regímenes especiales, así como del combate a la evasión y la elusión fiscal, además de la implementación de impuestos a los segmentos de la población con mayores ingresos para fortalecer los ingresos públicos y así poder fortalecer el *Estado de bienestar* en México. Alcanzar lo anterior permitirá sentar las bases de un país más justo para millones de personas y sobre todo le brindará oportunidades de desarrollo a amplios segmentos de la población que actualmente se encuentran en el abandono.

Llevar a cabo la presente propuesta también garantiza un mejor actuar frente a la situación de pandemia que no es única en el país y que debe darse respuesta respetando siempre la individualidad de cada Estado sin pretensión de replicar acciones de algún otro gobierno por el simple hecho de que su contexto le permita llegar a ciertos alcances, hay que concientizar el diagnóstico social, político y económico propio de México y así accionar las ventajas que en la actualidad goza el mandatario para poder garantizar un buen frente así como un futuro de bienestar.

Fuentes de Información

Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Banco Iberoamericano de Desarrollo (2020). *Datos de Inversión en Infraestructura Económica*. Consultado en línea el 16 de julio de 2020, en la página web: http://www.infralatam.info/

Chapoy Bonifaz, D. (2013). *Gasto y financiamiento del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Chertorivski, .S, Fajardo D.G. (2012) *El sistema de salud mexicano: ¿requiere una transformación?* Gaceta Médica de México. 148. 502-508.

Dror, Y. (1992). "*Prolegómenos para las ciencias de políticas*", en Aguilar Villanueva, (Compilador). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.

El Financiero, 17/07/2020. "*México necesita un* AMLO *estadista para lograr una reforma fiscal: Carlos Urzúa*", Ciudad de México, México.

Escandón C. P. y Hágsater E. (2019). *Pasos hacia un sistema de salud unificado.* Cuadernos: *Hablemos de salud*. FUNSALUD. México.

Expansión (2020). *Comparativa: Gasto Público en Salud*. Consultado en línea el 17 de julio de 2020, en la página web: https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/salud

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). *Economic Outlook Database, April 2020.* Consultado en línea el 15 de julio de 2020 en la página web: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). *World Economic Outlook Update, June 2020. A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*. Consultado en línea el 13 de julio de 2020 en la página web: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020

Forbes 06/03/2019. *Evasión fiscal representa un billón de pesos, revela Hacienda*. Consultado en línea el 17 de julio de 2020, en la página web: https://www.forbes.com.mx/evasion-fiscal-representa-un-billon-de-pesos-revela-hacienda/

Gómez D.O., Sesma S., Becerril V., Knaul F., Arreola H. y Frenk J. (2011). *Sistema de salud de México.* Salud Pública México. 53 (2). 220-232.

Gómez F.C. (2017). *El Sistema de Salud en México*. Revista CONAMED. 22 (3). 129-135.

INEGI (2015). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

INEGI (2020). Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

Instituto Mexicano del Seguro Social (2020). *Histórico de puesto de trabajo registrados en el IMSS.* Consultado en línea el 16 de julio de 2020, en la página web: https://public.tableau.com/profile/imss.cpe#!/vizhome/Histrico_4/Empleo_h

Lasswell, H. (1992). "*La concepción emergente de las ciencias de políticas*", en Aguilar Villanueva, (Compilador). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2019). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2019*. SHCP, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020). *El ciclo presupuestario*. Consultado en línea el día 15 de julio, en la página web: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Planeacion#Planeacion

Tamayo Sáez, M. (1997). "*El análisis de las políticas públicas*", en Bañón, Rafael y Carrillo Ernesto (Compiladores). *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial, España.

1 La estimación de 1.5% del PIB se basa en el peor momento de la crisis económica, donde apoyaría a cuando menos 10,000,000 de mexicanos, conforme la economía se estabilice y crezca el PIB, el gasto en este rubro disminuiría

La gobernabilidad democrática y la desigualdad en los tiempos del COVID-19

Eduardo López Farías

Para Ana Julieta,
gracias por permitirme acompañarte en este viaje.

Introducción

Quienes estudian el futuro con el objetivo de mejorar las condiciones de bienestar de los que no han nacido, de los que aún no crecen, de los que no tienen voz, lo hacen por medio del pensamiento prospectivo, aquel que plantea lo qué podemos hacer para que el futuro sea mejor. No es una apuesta menor. La pandemia vino a replantearnos a nivel global y local nuestros principales desafíos, pero también a desenmascarar muchas de las hipótesis que sosteníamos como sociedad, como país, en todas las materias, nos vino a develar nuestra necesidad de plantear y planear el futuro, reconociendo que al menos en el corto plazo no será el mismo, nuestra normalidad cambiará.

Esto ha obligado a realizar replanteamientos desde el ámbito público y privado, social, económico, político y mercantil. Porque el confinamiento obligó a cambiar nos guste o no, nos obligó a revisar, a revisarnos y a modificarnos.

Desde el ámbito de lo público generó interrogantes sobre la capacidad de gobierno para atender la pandemia, desde el sistema de salud público hasta el nivel de recursos para generar programas, esquemas o respuestas momentáneas por la pausa económica.

En lo privado nos obligó a regresar a casa, repensar nuestro concepto de familia, nuestra relación con ella y con nosotros mismos.

El presente trabajo destaca a uno de los rubros públicos cuya revisión y debate está en boga, incluso existen aquellos que hablan de su muerte, nos referimos a la democracia, a su gobernabilidad y uno de sus pendientes como los altos grados de desigualdad y de la pobreza para el caso mexicano. Por eso se revisan los fundamentos de la democracia en general y la democracia mexicana en lo particular, y uno de los principales pendientes materializados en la pobreza.

Si la democracia es concebida como vehículo que permita expresar, alcanzar y transformar las principales aspiraciones sociales, por la vía pacífica, a través de elementos de igualdad, libertad, reconocimiento de derechos, legalidad, legitimidad, entre los más relevantes, es necesario revisar si cumple con estos planteamientos. Pero el debate surge cuando el sistema político más acabado y reconocido carga consigo elementales objetivos aún pendientes de atender como lo es la enorme desigualad en la que nadan las sociedades. México es un ejemplo persistente en esto.

Esta aportación tiene como objetivo exponer las principales carencias en la gobernabilidad democrática mexicana, como la desigualdad (en lo general), y la pobreza en particular para el caso mexicano, y el reto que constituye y se acentúa en el marco de la pandemia y sus ominosos saldos. Quien también vino a decirnos que es momento de la reflexión conjunta y el debate público que permita revisar nuestras fortalezas y debilidades, la pandemia nos obligó a generar este debate y debemos evitar que sea estéril.

¿Democracia para qué?

El modelo político mexicano que conocemos como democracia, corresponde a un debate abierto y permanente al ser un proceso inacabado. Cierto, también ha dado pasos relevantes en el sentido correcto para el cual fue adoptado, debido a que cuenta con instituciones, acceso al voto, reglas y todo un andamiaje que permite presentar a México como un país de este corte. El acento está en el grado de madurez que hemos

alcanzado y de sus largos pendientes o de "su muerte inminente" como lo señala Levitsky y Ziblatt, en su libro *Cómo mueren las democracias*.

Sin embargo, donde existe el consenso entre propios y extraños es que no hay sistema político más acabado que permita (al menos en el papel) otorgarle legitimidad a la capacidad ciudadana de elegir, de ser representada, de exigir cuentas y de remover a quienes no cumplen las expectativas. W. Churchill definió a la democracia como un "mal sistema, salvo en un sentido: todos los demás son peores"; José Woldemberg, Consejero Presidente del entonces *Instituto Federal Electoral* (hoy INE), nos recuerda que la democracia es un régimen de gobierno que vive en "crisis permanente", es una fórmula de gobierno abierta al futuro y sin destino predeterminado, que desata, por su propia naturaleza "expectativas y promesas" que no se pueden cumplir del todo. Pero con todo y la amenaza a la democracia, existen instituciones que canalizan demandas, proveen servicios, instrumentan políticas, así como normas, que reflejan la diversidad que precisamente refleja (debería) la democracia (Woldemberg, 2019).

Por lo que su revisión, incluyendo su actualización siempre es permanente, lo que implica que debemos de ir más allá de la visión clásica de democracia, de "el gobierno de las mayorías", de su simple descripción procedimental (que no es menor) y ponerla en medio de los nuevos bríos que demandan las realidades sociales.

Por ello medir, evaluar y someter al escrutinio público a la democracia, en el caso mexicano, es reconocer que no es una democracia madura, que tiene pendientes y cuyo debate debe continuar.

Esto es así porque las realidades cambian y con ellas la manera de gestionar y enfrentar los problemas públicos, tal como vino a demostrarnos la pandemia del COVID-19, cuya proteína cubierta de grasa, invisible a simple vista, en la mayoría de casos desveló gobiernos incapaces, con administraciones públicas no preparadas, con sus sistemas de salud obsoletos; expuso también contrastes y matices en el tratamiento gubernamental que se le dio a la crisis de salud; generó reflexiones

públicas y privadas, nuevas normalidades, con saldos dolorosos, heridas personales y sociales que tardarán en sanar.

Este fenómeno impactó diversos estrados de nuestra vida pública, del que no podemos omitir a nuestra democracia y su gobernabilidad, con sus muchas aristas, como su capacidad para captar y atender todas las necesidades, entre ellas los ominosos niveles de desigualdad, en particular la pobreza en la que seguimos sumergidos, que visto bajo esta óptica constituye un déficit democrático. Es pertinente aclarar que, al referirnos a la desigualdad en este trabajo, se hace especial énfasis en una de sus tantas aristas, la pobreza, incluyendo en esta las diversas formas de definirlas, medirlas y atenderlas. Tal como lo apunta la ONU: "La desigualdad no se trata solo de la riqueza, el patrimonio neto, o de los ingresos, el sueldo bruto. También puede abarcar la expectativa de vida, la facilidad que tienen las personas para acceder a los servicios de salud, la educación de calidad o los servicios públicos. Hay desigualdades entre los géneros y entre los grupos sociales. Además, la desigualdad aumenta y persiste porque algunos grupos tienen más influencia sobre el proceso legislativo, lo que impide a otros grupos hacer que el sistema responda a sus necesidades. Esto lleva a distorsiones de políticas y socava el proceso democrático" (Unidas, 2019).

Por eso se debe establecer con todas sus letras: la democracia mexicana y la gobernabilidad están lejos de alcanzar parámetros más hechos, han sido y siguen siendo cuestionados, porque muchos de los temas para los cuales fue adoptada como modelo político, no han sido atendidos, siguen siendo postergados. No basta solo con representar voluntades de las mayorías, sino que estas constituyan auténticos vehículos de atención de los principales problemas, es decir, donde el andamiaje democrático permita representar las principales demandas de un país, pero sobre todo darles respuesta. Se requiere, en palabras de O'Donnell, pasar a la construcción de un "régimen democrático institucionalizado", en el cual la constelación de instituciones propias de las democracias se "convirtieran en nudos de decisión importantes dentro del proceso de circulación del poder político", lo que permitirá una mejor atención a los profundos problemas económicos y sociales (Woldemberg, 2019).

En un vistazo rápido a la historia, permite constatar que México proviene de una costumbre jerárquica donde las decisiones públicas giran alrededor de la una sola persona, la figura central, incluso paternal, al *gran Tlatoani*, al Virrey, al Emperador, al dirigente, al líder. De ahí nuestra tradición presidencialista.

Acostumbrados a la concentración del poder en una sola persona, está por ejemplo la etapa revolucionaria que permite acercarnos un poco a la concepción que tenemos de la democracia, porque ahí, la lucha por el poder se dirimía en el lenguaje de las armas, de las traiciones y quedaba representado en el papel del caudillo. La figura del poder en México pasa siempre sobre la figura central de un solo poder en una persona. Nuestra entrada a la democracia se caracterizó por una falta de educación de esta, que no permitió entender su construcción, sus beneficios, sus complejidades y no solo con el fin de calmar revueltas e institucionalizar demandas.

Algunos personajes de la altura de Felipe Ángeles ya lo entendían, él mismo lo dejó claro cuando lo plasmó antes de llegar a su última morada: "Mi muerte hará más bien a la causa democrática que todas las gestiones de mi vida. La sangre de los mártires fecundiza las buenas causas" (Gily, 1990). Nos faltó educación democrática, pero sí nos acomodó el discurso del sueño revolucionario, de "los de abajo" a quienes proveería de justicia la revolución. El traje que mejor nos quedó fue más el de un centralismo político y de sus decisiones, más que el de un esquema democrático, más allá de la representación y que culminara con la atención de los principales problemas.

Por ello, la complejidad que nos impone "la nueva normalidad" que deriva del *coronashock* (Social, 2020), implica una demanda doble para nuestro sistema democrático, porque por un lado aún no termina por ser la maquinaria que produzca resultados acordes a las demandas sociales, como la pobreza, y por otro, con la crisis de salud y económica desatada, los niveles de problemas sociales se incrementarán aún más.

Por ejemplo, datos oficiales aseguran que como consecuencia de la crisis económica que estamos padeciendo, tendrá como resultado que 11 millones de personas formarán parte

de las filas de la pobreza, lo que acentúa un problema público y más en el marco de las elecciones que realizará nuestro país en 2021 y en 2024.

Diversas variables, pero en particular el profundo nivel de desigualdad actual y venidero, los diferentes México, desde las personas pobres hasta las de "clase media", hace que se cuestione si el modelo democrático nos da las respuestas, si las "herramientas y materiales" con la que estamos construyendo esa obra llamada democracia y sus "entregables" son las correctas, pero a lo Popper, sin violencia. Para ello debemos hacer diversos cuestionamientos, como lo propone Modesto Seara:

> ¿Una democracia para hacer qué? ¿para que cada quien diga y haga lo que le da la gana?
> ¿Para que cada quien tenga una oportunidad de compartir y disfrutar el poder?
> ¿Dónde quedan las obligaciones, el sentido del deber, la solidaridad con los que sufren, la vocación de servicio?
> ¿Dónde está un plan racional de ordenación de las relaciones sociales, basado en la justicia y encuadrado en el marco de las posibilidades reales de realizarlo? (Seara, 2000).

Puede existir democracia, pero sin resultados, pueden funcionar las "tuercas y tornillos" pero sin productos tangibles y que satisfagan necesidades sociales, como la pobreza y desigualdad, sin la existencia de oportunidades, a lo Amartya Sen. Para ello se necesita a la gobernabilidad, es decir, a la posibilidad de garantizar un funcionamiento efectivo de la sociedad, independientemente de cómo se garantice esa efectividad (Seara, 2000).

Por eso la sociedad se cuestiona ¿una democracia para qué? Y espera respuestas. Porque al revisar sus pendientes, se constata que la democracia logra ser instrumento de canalización de diferencias, sí, pero no alcanza a reducir las desigualdades, los niveles de pobreza, por lo tanto, existe un déficit en su gobernabilidad. Por ende, las tensiones crecen y se pone en duda a este sistema político.

De ahí el desencanto.

Para darse cuenta de la complejidad "no se requiere ser especialista para apreciar los diferentes "México" que conviven, basta salir a las calles, pasear por los caminos del país, platicar con la gente, escucharlas constantemente…" (Woldemberg, 2019), verificar cómo es su día a día, su quincena a quincena, su año con año, para saber qué es vivir en el límite de la posibilidad y la esperanza.

"Un México pobre que vive enojado con su historia, con la clase política, con sus representantes, un México de clase media que vive de forma permanente aspirando a mejorar sus condiciones de vida, me refiero a estabilidad en el ingreso, seguridad en sus derechos básicos, donde el privilegio no dependa de los actos de corrupción sino la justa medida de un Estado que proporcione los elementos materiales básicos pero también genera las oportunidades" (Woldemberg, 2019).

Y en caso de continuar así, el desánimo social se acentúa.

Porque, cualquier fórmula de gobierno es evaluada por los ciudadanos no solo por la mayor o menor libertad que tengan, sino por el mejoramiento de sus condiciones de vida, desanimo que se acentúa con la actual crisis económica, que de paso, es preciso aclarar no fue generada desde el sistema financiero, sino por un choque entre oferta y demanda, pero que al final, entre la capacidad de respuesta gubernamental y los saldos de desigualdad social y pobreza, redunda en el la insatisfacción de la democracia que continúa acumulando demandas, polarizaciones y resentimientos.

Gobernabilidad democrática

Para efectos de la presente colaboración gobernabilidad es entendida como la capacidad que tiene un gobierno de ejercer la estabilidad y de orden social (Seara, 2000). Pero gobernar no es un acto inmediato, mágico y sobre todo sencillo, no solo se trata de definir presupuestos, cargos, actividades, políticas e implementarlas; no, se requiere hacerlo entendiendo que la administración pública realiza su aportación para el desarrollo de un país, es "ciencia de vida, actividad de Estado y un sistema

de capacidades públicas que se aplican para fortalecer el desempeño de la sociedad con eficacia y responsabilidad" (Berrones, 2020).

Pero implica hacerlo bajo las permanentes diferencias, los disensos, distintas demandas sociales. Hacer esto en un marco de democracia le da un matiz diferente, porque si bien existen gobiernos legales, pero sin aceptación, provenientes de un proceso democrático, pueden carecer de la capacidad para hacer de las demandas más importantes agenda de gobierno.

De ahí que importe la democracia, pero importe también lo que se hace en esta, lo que se resuelve o no, es decir, de la gobernabilidad en la democracia. Para esta vertiente de pensamiento, hay quienes plantean que existen al menos tres factores cruciales en el complejo proceso de la gobernabilidad democrática:

La relación legitimidad/eficacia política.
Las demandas sociales vinculadas al quehacer gubernamental.
La dinámica de la sociedad civil (Seara, 2000).

Respecto al primer principio, sabemos que legalidad no asegura legitimidad y esta última se puede perder desde la primera decisión pública errónea que se tome, el político, el gobernante lo sabe, de ahí su permanente fijación sobre medir la capacidad de aceptación (encuestas) de su persona, que muchas veces confunden con su capacidad de gobierno.

Lo segundo, materia de esta colaboración, es lo más fino y lo que constituye un déficit de la democracia para el caso mexicano, esto es, la capacidad gubernamental de responder a las demandas de la población, además de la existencia (real) de canales de participación. Ya se dijo que no todas pueden ser atendidas debido a las restricciones en los recursos, pero el cuestionamiento se sostiene en el tiempo cuando no son atendidas las más relevantes, de ahí que el modelo democrático pierda aceptación social. Lo que algunos han llamado crisis del modelo democrático.

En cuanto al tercer aspecto, es indiscutible que, si la sociedad civil no tiene presencia, participación y causes para hacerlo, el modelo democrático palidece.

Como señala Manjarrez "la gobernabilidad y la democracia se complementan provechosamente para propiciar gobiernos a la vez que legítimos, eficientes y responsables, con base en la participación colectiva, organizada, consciente y plural de la sociedad. Tenemos entonces un atributo adecuado para la gobernabilidad a que puede aspirar una sociedad como la nuestra: que sea democrática. La gobernabilidad, solo cuando es democrática se convierte en una meta política, con sustento económico y social" (Seara, 2000). Es decir, se trata con la gobernabilidad democrática de evitar relaciones asimétricas entre la sociedad, sus actores, sus regiones.

Los detractores de la democracia y sus resultados, sostienen que eso de deberse al pueblo "es una fantasía", porque si no es acaso, de la manera más incidental, como una "ficción reconfortante", no es difícil detectar los signos del desafecto: en todo el mundo, los ciudadanos comunes están comenzando a comprender que la confiada suposición de que la democracia liberal traería consigo prosperidad, seguridad y cierta tranquilidad existencial sea quizá un espejismo….la brecha de expectativas indica un punto vulnerable de la política democrática liberal.

Mientras los líderes y ciudadanos de las democracias liberales han llegado a creer que su sistema produce, de manera natural, mejores resultados que otras formas de organización, sus teóricos más honestos mantienen desde hace tiempo que el logro central de la democracia liberal es mucho más modesto: garantiza un proceso político que permite a las personas tomar malas decisiones sin poner en riesgo el orden político entero. Pero no garantiza buenos resultados políticos o económicos…" (Mounk, 2014).

Los mismos autores Meaney y Mounk, utilizan un pasaje narrado por Bertrand Russell para ejemplificar y cuestionar las características actuales de la estabilidad democrática, se trata de "un pollo que un granjero alimenta todos los días. Otros animales de la granja murmuran noticias sobre la muerte inminente del pollo, pero este apenas presta

atención, toda la evidencia le dice que el granjero quiere mantenerlo vivo". Aun así, dice Russell, "que el hombre que ha alimentado cada día al pollo, durante toda su vida, al fin le tuerce el pescuezo, demostrando que una visión más refinada sobre la uniformidad de la naturaleza le habría sido más útil al pollo". La fábula pretende advertirnos contra la formulación de predicciones complacientes. Pero también puede ayudarnos a refinar nuestros supuestos del futuro. Lo que el pollo no era capaz de ver era que había ciertas condiciones que guiaban el proceder del granjero: solo estaría interesado en alimentar al pollo mientras este fuera demasiado enjuto para el mercado. Si queremos aventurar una suposición sobre el futuro de la democracia debemos preguntarnos: ¿En qué medida las pasadas estabilidad y sostenibilidad del proyecto democrático han dependido de factores que ya no se mantienen?" (Mounk, 2014).

No obstante, los cuestionamientos, que pueden resultar razonables, tampoco nos explican si existe otro modelo que resuelva de forma más menos razonable los desafíos de la representación y de gobernar.

Por lo tanto, no deberíamos estar discutiendo la superioridad del régimen, sino el cómo y porqué no logra alcanzar la eficacia de su gobernabilidad.

Es decir, discutir sus deudas, sus grandes déficits, sus retos. Esto se vuelve aún más necesario por la complejidad impuesta por el COVID-19. Sin embargo, no todo está perdido, porque debido al proceso de democratización, "el poder es ahora más público que en otros tiempos. Es más accesible a los ciudadanos y ha reconocido los procesos que le dan un contenido más republicano. En este sentido, la forma de gobierno tiende a ser más constitucional y en ello el modo de gobernar ha sido fundamental, pues es el medio que abre los canales para ordenar e institucionalizar la participación ciudadana con instrumentos más democráticos como las políticas públicas, la gestión pública y la administración de lo público" (Berrones R. U., 2000)

Por lo que se debe aprovechar la nueva "normalidad" que en lo público nos impuso la pandemia, se debe revisar los fundamentos y resultados de nuestra democracia,

reconocer que tiene deudas, que al ser un proceso inacabado presentan déficits en varios rubros, en particular en los niveles de desigualdad y pobreza, pero para eso necesita de la gobernabilidad, de su eficacia, porque si no habremos desaprovechado la posibilidad de hacer nuestras las lecciones de la pandemia y podrían venir más, en las que seguiremos arrastrando nuestras deudas de siempre, nuestros déficits permanentes.

El déficit democrático: la desigualdad

Medir el rendimiento democrático en términos políticos es una sola cara de moneda, dedicarse solo a eso y pensar que es suficiente deja de lado el rendimiento social. Ceñirnos a los conceptos de elecciones, ciudadanía, participación social, normas, poderes y libertades, constituyen valores fundamentales en la creación y sostenimiento de la democracia, pero como ya se apuntó, no son suficientes. Si esto no redunda en prosperidad más allá de las alternancias de gobierno y de la oferta de partidos, más allá de las personas, entonces nos quedamos en un solo lado del modelo democrático, en su descripción.

Realizar y participar en elecciones parte de un derecho Constitucional que resulta incomprendido cuando la maquinaria institucional no redunda en mejores condiciones de vida. El derecho a escoger una persona candidata u otra, radica principalmente en la lista de propuesta que hace (en el mejor de los mundos), pero parece que hemos centrado nuestra atención en el proceso, no en el resultado, en la máquina no en el producto, en la competencia política más que en el beneficio social, nos importa más el árbitro que los jugadores y peor aún, dejamos de lado al "espectador". De ahí que a ciertas generaciones no nos sorprenden frases como "de qué me sirve votar" o la no muy lejana "para qué voto si va a ganar el PRI", o "todos los candidatos son iguales", ideas que aún permanecen en el imaginario colectivo que reflejan que crecimos y creímos que no existía (existe) otra forma de acceder a la política, a la democracia, a los resultados.

Porque nuestro debate democrático ha sido más cuantitativo que cualitativo, número de votantes, partidos, presupuestos, número de instituciones, porcentajes, resultados, impugnaciones, estadísticas, para no discutir y pasar sobre la calidad de

nuestra democracia, de su gobernabilidad, de su capacidad de gobierno y atención de demandas sociales.

Resumimos a nuestra democracia a un conjunto de procedimientos, no la planteamos como un sistema que puede resolver el asunto del crecimiento económico y del desarrollo general -un asunto crucial de la democracia de masas en países económicamente rezagados- hubiera ayudado a entender porqué era insuficiente plantear y entender la democratización como la mera alternancia en el gobierno (Woldemberg, 2019).

Por ello, la pandemia revive el debate acerca del porqué y para qué sirve la democracia y su gobernabilidad, cuestionamiento que resulta puntual cuando se observa cómo los actores políticos ponen por encima a la política, a las elecciones venideras (2021 y 2024) por encima del bien más preciado para los Estados y las administraciones públicas: la vida de las personas. Esto hace inestable a la democracia. Lo que genera falta de consensos sobre lo más importante. Distraemos la mirada y las políticas. Lo que aumenta el humor público.

Los datos que presentó el CONEVAL tampoco abonan mucho a reducir el ánimo social. En su estudio "La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México", señala, entre otras cosas que cuatro de cada diez personas en México se encuentran en situación de pobreza (41.9 por ciento de la población) (CONEVAL, 2020). El cálculo más conservador señala que la economía caerá en 2020 entre el 6% y un 8.8%. Tan solo en el mes de abril de 2020, se reportó que el desempleo había perdido en 555 mil plazas, todo esto estará redundando en aumentos de los niveles de pobreza en nuestro país.

En el estudio citado el CONEVAL estimó los efectos potenciales que la pandemia dejará en nuestro país, con estimaciones a partir de la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares* (ENIGH) y la pobreza laboral en el corto plazo con la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE).

Para la ENIGH construyeron dos escenarios, en función de la distribución del impacto entre diversos grupos de población. En el primero se simula una caída generalizada en el ingreso equivalente a 5 por ciento; en el segundo, una reducción en el ingreso más pronunciada para los hogares en pobreza urbana, en ambos se recalculó la pobreza por ingresos con la metodología del CONEVAL, ajustando las líneas vigentes en marzo de 2020, con las expectativas de inflación del Banco de México a agosto del 2020, presenta los siguientes resultados:

En los dos casos el total de personas en situación de pobreza por ingresos se incrementa entre 8.9 y 9.8 millones de personas.

El número total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos se incrementa entre 46.1 y 10.7 millones de personas.

La estimación del efecto en la pobreza laboral (población que no podría adquirir una canasta alimentaria con su ingreso laboral) se basó en la tendencia observada en la crisis de 2008-2009. Se estima un aumento en la tasa de desempleo de 3.3 a 5.3 por ciento y de 37.3 a 45.8 por ciento en la pobreza laboral en el segundo trimestre del 2020. Este aumento del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) representaría la cifra más alta de este indicador desde 2005 (CONEVAL, 2020).

Lo que obligaría de manera casi automática a generar políticas, en al menos dos tiempos, la parte reactiva y la que corresponde al problema estructural que reduzca las brechas existentes, que redundan en el déficit de la democracia y su gobernabilidad.

La democracia y la desigualdad no deben ir juntas, porque la primera no deja de ser la manera más acabada de aglutinar ideas, inquietudes, expresiones y deseos públicos. Es el mejor vehículo para aminorar las tensiones sociales, para arribar a consensos, pero no debería convivir y relacionársele con la segunda, porque entonces la democracia no termina por ser el instrumento de distensión de conflictos sociales.

Dentro de la evolución de nuestro sistema democrático, nos hemos preocupado por la "caja de herramientas", por "las tuercas y tornillos" de nuestro entramado legal e

institucional en la conformación de nuestra democracia. No se está asegurando que esto sea ocioso, al contrario, construir ese edificio ha implicado no menos esfuerzos, no menos recursos, no menos batallas y muchas voces. Uno de los grandes objetivos de los mecanismos democráticos consiste en asegurar elecciones justas, participación política, instituciones y mecanismos electorales que permitan edificar una sociedad más cohesionada, menos desigual, menos polarizada, que genere un equilibrio entre mayor y mejor representatividad y mayor capacidad de gobierno, mayor gobernabilidad.

Por ello importa la democracia, importa como vehículo para canalizar las principales demandas sociales, muchas de las cuales se convierten en agenda y en tarea de gobierno, en gobernabilidad que pone en marcha mecanismos para el ejercicio del poder, pero paralelo a los intereses de los ciudadanos, al ejercicio de sus derechos al cumplimiento de sus metas más básicas, lo anterior bajo un esquema de diferencias, consensos, disensos, intereses diversos, tratando siempre de reducirlos a su mínima expresión, cuidando que no sea la constante, para evitar lo que señala Roger Bartra, lugares donde "...predominan el inmediatismo y las acciones precipitadas, y se vive una constante alternancia entre momentos críticos y parálisis, entre la excitación y la inercia". Porque de seguir así, el déficit de la gobernabilidad democrática mexicana, entonces sí, se podría convertir en una crisis del propio modelo.

Conclusión

El modelo democrático en general, y el caso mexicano en particular, se encuentra desde hace algunos años sujetos a debate acerca de su sobrevivencia, de su viabilidad como el mejor mecanismo para la canalización de intereses, atención de demandas, mecanismos de representación. Se ha dicho que ya no da más, que únicamente permite "a las personas tomar malas decisiones sin poner en riesgo el orden político entero. Pero no garantiza buenos resultados políticos o económicos" (Mounk, 2014).

En una mirada rápida pero seria sobre la democracia mexicana, que trascienda su visión procedimental, nos arroja varios frentes aún pendientes, como los altos niveles de desigualdad, en particular la pobreza. Déficit que se acentúa por los actuales e históricos

niveles que estamos cruzando en la realidad económica, que tendrá sus inevitables saldos, pero como siempre, poniendo el énfasis en los sectores más vulnerables como las personas en pobreza. Lo que prende las alarmas sociales.

Por ello, además de toda la lista de aprendizajes (sociales e individuales) que este virus trajo como la modificación de patrones, entre ellas la dinámica social de cercanía y de higiene, también no trajo la exigencia de más gobierno y menos política, de más resultados y menos posicionamientos mediáticos, más respuestas públicas sólidas, no ocurrencias que quieren hacer pasar por políticas. Porque esta pandemia también midió la capacidad de liderazgo.

Por lo tanto, revisar, debatir y someter a una amplia revisión a nuestra democracia, su gobernabilidad y por ende sus resultados, resulta obligado en el marco de los saldos de la pandemia, no para deshacernos de ella como algunos proponen, sino para mejorarla, para perfeccionarla, que permita poner en el centro del gobierno a la gente, el planeta, la reducción de desigualdades, de la pobreza. Estas no son novedades, pero sorprende la falta de seriedad en la atención, lo que refleja nuestros falsos dilemas. Cualquier discurso oficial que busque dividir tampoco abona a que la gobernabilidad democrática arribe a mejor puerto, porque ponemos en riesgo a la democracia como vehículo social que puede terminar en regímenes diferentes a los deseados, contrario al espíritu demócrata, donde la polarización puede acabar con la democracia y con la razón principal de cualquier bien público superior: el bienestar de las personas.

Fuentes:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, file:///C:/Users/Admin/Downloads/Politica_Social_COVID-19%20(3).pdf, 2020.

Gily, A. https://www.nexos.com.mx/?p=6036, revista *NEXOS* 1990.

González Parás N., Labra Manjarrez, *La Gobernabilidad en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

Instituto Tricontinental de Investigación, https://www.thetricontinental.org/es/dossier-28-coronavirus/, 2020.

Levitsky y Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, México, editorial Ariel, 2018.

ONU Noticias, https://news.un.org/es/story/2019/07/1459341, 2017.

Meaney, T. y Mounk, Y., *Qué era la democracia*, revista *Letras Libres*, 2014.

Woldenberg, J., *En defensa de la democracia*, México, editorial Cal y Arena, 2019.

Diferencias entre el servicio de salud mexicano y norteamericano en tiempos de contingencia sanitaria

David Padilla Macayo1 2Francisco Martínez Martínez y Ricardo López Torres3

Introducción

La relación entre México y EUA se reconoce por el comercial ambos países —en respuesta a la situación de salud global y regional en curso— requieren medidas particulares, tanto para proteger el comercio bilateral como las economías la región en su conjunto, así como garantizar la salud de los ciudadanos. La problemática radica en que EUA no cuenta con un servició médico universal del Estado, sólo existen algunos a nivel estatal, pero aun así se paga por los servicios médicos. Esto limita el acceso a servicios de calidad para la gran parte de la población. México dispone de servicios médicos federales para trabajadores y sus familiares como el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE) y el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), y hasta el 2019 contaba con el *Seguro Popular* para la población general) además, cada entidad cuenta con un servicio para su burocracia y para la población en general. El objetivo de este capítulo es ensayar ideas sobres la universalidad de los servicios de salud de Estados Unidos de Norteamérica y los de México durante la pandemia. Así, partiendo de la premisa que los servicios médicos en Estado Unidos son de calidad, pero con acceso limitado a la población, se diferencia del caso

1 Dr. en Ciencias Sociales y docente en la Universidad Autónoma del Estado de México CU Amecameca en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, macayodavid@gmail.com
2 Dr. en Administración Pública y docente en la Universidad Autónoma del Estado de México CU Amecameca en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, fmartinezm@uaemex.mx
3 Mtro. en Gobierno y Asuntos Públicos y docente en la Universidad Autónoma del Estado de México CU Amecameca en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, ricardo_lopez40@hotmail.com

mexicano que, cuenta con servicios médicos de menor calidad (en cuanto a la infraestructura) pero de un amplio acceso para la población.

Cuando comenzó la Pandemia del COVID-19 los países de América Latina tenían la ventaja de unos 30 a 45 días antes de que se presentaran casos; existía una idea de que primero se presentaría en EUA y después el resto del continente, esto por la comunicación comercial entre este país y China como con el resto de Asía y Europa. Existía un supuesto de que la Unión Americana por ser potencia mundial saldría mejor librada que el resto de los países pobres de América Latina, además, por sus extraordinarios y modernos complejos hospitalarios –incluyendo las instalaciones médicas de las universidades privadas norteamericanas–, con lo cual casi era irrelevante la velocidad en que llegara la pandemia, pero no fue así. Al momento se reportan un poco más del millón y medio de norteamericanos contagiados y cerca de las ciento sesenta y tres mil muertes, esto tomando en cuenta que su población supera los 325 millones. El problema radica en que Estados Unidos, aunque cuenta con un servicio médico universal del Estado y existen algunos a nivel estatal, se paga por los servicios médicos y sólo atiende padecimientos básicos. Las enfermedades de mayor complejidad sólo son tratables si se cuenta con un seguro médico privado, que a su vez limita la atención, pues son un negocio y carecen de una visión social. Esto limita el acceso a servicios médicos para gran parte de la población y que sean estos de calidad para poder enfrentar la enfermedad del COVID-19. Otros países como México tienen servicios médicos federales como el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), el *Instituto Mexicano de Seguro Social* (IMSS), hasta el 2019 se contaba con el *Seguro Popular* a nivel federal, además, cada entidad de la federación cuenta con un servicio para su burocracia y para la población en general, por ejemplo el *Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios* (ISSEMYM), servicio médico del estado de México, la entidad con la mayor población del país. Aun con limitantes, son servicios que han permitido atender a la población infectada.

El COVID-19 contra la globalización norteamericana

Ninguna pandemia (de las que tiene registro la humanidad en tiempos modernos) fue tan fulminante y de tal magnitud como la del COVID-19. Surgido en diciembre en una lejana ciudad de China (Wuhan), con la referencia que en ésta ya había otro brote epidemiológico se dio en 2002, el *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS) que no se extendió al mundo. Pero esta COVID-19 ha crecido como el efecto mariposa, y el virus ha recorrido ya todo el planeta y obligó a encerrarse en sus hogares a miles de millones de personas en todo el mundo.

En este momento a nadie le queda duda que la pandemia–enfermedad es un hecho social y político, su esencia de seguridad sanitaria pronto quedo atrás. La angustia y el miedo hace que los ciudadanos del mundo vuelven sus ojos hacia la ciencia y los científicos –como antes lo hacían con la religión– implorando el descubrimiento de una vacuna y en busca refugio y protección en los servicios médicos del Estado, particularmente en los de acceso universal. Mientras tanto, los gobiernos están impotentes al irrefrenable contagio por todos los continentes de esta nueva mutación de un coronavirus, contra la cual no hay ni vacuna, ni medicamento aún, menos tratamiento que elimine el virus del organismo (esto al momento de escribir estas líneas). Y esto podría durar meses. Mientras el contagio siga presente en algún país, en un país o comunidad, las reinfecciones serán inevitables y el riesgo de colapsar los servicios médicos es latente.

Ante el avance, la incredulidad y la necedad de una buena parte de la población, algunos gobiernos como el francés, español, italiano y ruso llegaron a multar a la gente por salir de su casa a estirar las piernas, en busca de un lugar para tomar un café o por pasear sus mascotas. Llegamos a aceptar la medida de que a través de nuestros teléfonos celulares nos vigilen y nos denuncie a las autoridades por romper la cuarentena o confinamiento, estos mismos países fueron ejemplo de confinamientos forzosos. Se llegó a proponer que, quien saliera a la calle sin su teléfono fuera sancionado, la tecnología que se diseñó para el *life style* (Gutiérrez-Rubí, 2015: 45) pero fue la forma de control aceptada.

El largo autismo neoliberal es ampliamente criticado, en particular a causa de sus políticas devastadoras de privatización de los sistemas públicos de salud que han resultado en incapacidad de atención oportuna y pronta, dando otra prueba más de lo equivocado de las políticas de privatización, promovidas desde una sala de juntas en las oficinas de *Fondo Monetario Internacional* (FMI), el mismo lugar en donde se negocian préstamos a gobiernos a condición de retiro de subsidios a la población. Los gobiernos que ahorraron gastos en las dos primeras décadas del siglo XXI recortando presupuestos a los servicios de salud o eliminado algunos de carácter nacional (el *Seguro Popular* en México, como un ejemplo), ahora gastan más a causa de la epidemia. La agonía de los miles de enfermos y muertos de COVID-19 por no disponer de camas en hospitales, clínicas o centros de atención médica son muestra de lo equivocados que están los fanáticos de las privatizaciones, de los recortes presupuestales, de las políticas de austeridad y del retiro de subsidios.

En Chile, como ejemplificación, existe un sistema dual entre lo privado y público, está parcialmente privatizado, el fracaso de venta de la parte administrativa se manifestó dentro de uno de los temas de protestas en el país andino a finales de 2019 (que en el fondo se vio la sombra del FMI). Un sistema público en donde más de nueve mil personas han muerto en listas de espera por una cirugía, que ya no están dentro de sistema básico público con la venta a la iniciativa privada. El sistema dual que es defendido por Izkia Siches, presidenta del Colegio de Médicos Chilenos, evidencia al momento de escribir, que Chile se encontraba en crisis hospitalaria con la pandemia, colapsando antes que el nuestro.

Se habla ahora abiertamente de nacionalizar, de relocalizar, de reindustrializar, de soberanía farmacéutica y sanitaria. La economía mundial se encuentra paralizada por la primera cuarentena global de la historia. En el mundo entero hay crisis sanitaria y económica, a la vez, de la demanda y de la oferta. Unos ciento setenta países tendrán un crecimiento negativo en 2020, algunos más –como México– con crisis previas a la emergencia del COVID–19 que sólo la agudizará, es decir, alimentará una peor tragedia económica que la *Gran Recesión* de 1929 y que, con la emergencia sanitaria actual queda muy lejos en cuanto sus afecciones.

En política internacional, la pavorosa gestión de esta crisis por el presidente norteamericano Donald Trump, asesta un golpe muy duro al liderazgo mundial de los Estados Unidos que no han sabido ayudarse ni ayudar a nadie, su limitado servicio médico universal de acceso a la población los puso en el centro de la pandemia de forma inmediata, llegando a los dos millones de contagios y con más de cien mil muertos, con una tasa inferior de recuperados, en comparación con otros países occidentales desarrollados.

En varias ciudades (Wuhan, Madrid, Nueva York), las autoridades, desbordadas, tuvieron que echar mano de las fuerzas armadas o de voluntarios civiles para construir a toda velocidad hospitales improvisados con miles de camas. De todos modos, la realidad es que la potencia más poderosa y la tecnología más sofisticada ha resultado incapaz de frenar la expansión del COVID–19 en su territorio; las calles, centros comerciales, museos de Nueva York, Los Ángeles, Chicago y otras ciudades se deshabitaron, antes de decretar sus cierres. En Los Ángeles y Nueva York, médicos y enfermeros, de hospitales y clínicas privadas se vieron pronto totalmente sobrepasados (Brooks; 2020a: 28). Faltaron mascarillas, gel desinfectante, material de protección para el personal sanitario, camas, respiradores artificiales, etcétera. (Brooks; 2020b: 31)

Donald Trump, por ejemplo, no dudó en afirmar repetidas veces –cuando se produjeron en su país las primeras muertes por coronavirus, meses después de China o de Europa– que "nadie sabía que habría una pandemia o una epidemia de esta proporción, y que se trataba de un problema imprevisible, algo que nadie esperaba, surgido de ninguna parte", cuando se produjo la primera muerte por el nuevo coronavirus en Estados Unidos, el 10 de marzo de 2020 en Nueva Jersey (Brooks; 2020c: 29)

Aún más, el gobierno de Donald Trump tuvo en su oficina un reporte que adelantaba seis meses antes la pandemia, pero con todo y la advertencia, no dudó en deshacerse, de este informe del comité encargado de la *Protección de la Salud Global y la Biodefensa*, presidido por el almirante Timothy Ziemer, un reconocido experto en epidemiología. Ese comité de técnicos era precisamente el que debía liderar la toma de decisiones en caso de una nueva pandemia. Uno de tantos errores colosales del presidente de Estados

Unidos de Norteamérica. La historia lo mostrará como un gobernante irresponsable de uno de los fallos de salud pública más catastróficos de la historia de este país. "Si hubiera escuchado, hace meses, las advertencias de los servicios de inteligencia y de los expertos en salud pública sobre la grave amenaza que suponía el brote de coronavirus en China, la actual explosión de casos de COVID-19 podía haberse evitado" (Brooks; 2020c: 29)

En Estados Unidos de Norteamérica se ignoraron todas estas advertencias, y cuando llegó 'la pandemia de las pandemias', su Gobierno no habían tomado ninguna precaución, no tenían preparada ninguna estrategia a seguir, ni medidas de actuación a corto, medio y largo plazo. El propio expresidente Barack Obama (2009-2017), señaló que se debía invertir en la infraestructura sanitaria pública, la del Estado, para poder enfrentar la posible llegada de una epidemia de nuevo tipo. Incluso recordó que siempre se puede presentar un azote similar a la *Gripe española* (de 1918). Probablemente puede que llegue un momento en el que tengamos que enfrentar una enfermedad mortal, y para poder lidiar con ella, necesitamos infraestructura, no sólo aquí en Estados Unidos sino también en todo el mundo para conseguir detectarla y aislarla rápidamente (diciembre del 2014). En otras palabras, esta pandemia es la catástrofe más previsible en la historia del país. Obviamente mucho más que Pearl Harbor, el asesinato de Kennedy o el 11 de septiembre.

Ampliando lo anterior, la principal superpotencia del planeta, Estados Unidos de Norteamérica, ha renunciado, por primera vez en su historia, a encabezar la lucha sanitaria y a ayudar a los enfermos de su país y del mundo. Rompiendo con la Organización Mundial de la Salud. En una nación de riqueza de los modernos hospitales privados, el virus llegó a develar las excesivas desigualdades en materia sanitaria. Los habitantes descubren una falta de insumos básicos, así como las deficiencias y limitado sistema de salud pública. Hace tiempo que se viene reclamando que se considere el sistema de salud amplio como un derecho fundamental del ser humano. Y muchas otras personalidades políticas, artísticas, sociales, etcétera, reclaman ese cambio.

Entre tanto, el COVID–19 está causando, en la Unión Americana, decenas de miles de muertos. Y la situación se puede agravar porque unos veintisiete millones de personas (8,5% de la población) no poseen seguro médico y otros once millones son trabajadores ilegales, sin documentos, que no se atreven a acudir a los hospitales por miedo a una deportación o al rechazó ante la imposibilidad de pagar y, claro, de no contar con un seguro médico.

En lo que es aún el epicentro mundial de la pandemia, los analistas observan una "exacerbación de la disparidad de salud". Algunas minorías étnicas (afro-estadounidenses, hispanos) están teniendo, en efecto, un índice de letalidad frente al coronavirus muy superior a su representatividad social. En Nueva York, por ejemplo, afroamericanos y latinos sumaban el 51% de la población, pero acumulaban un 62% de los fallecimientos por COVID–19. En el estado de Michigan, los afro-estadounidenses constituyen el 14% de la población, pero concentran el 33% de los infectados y el 41% de las muertes. En Chicago, los afrodescendientes son el 30% de la población, pero representan el 72% de los fallecimientos (Brooks; 2020c: 29).

A pesar del azote del COVID–19, algunos empresarios norteamericanos han seguido exigiendo que los trabajadores regresen a sus puestos para salvar la economía. Latinos y afroamericanos tuvieron que seguir trabajando en las calles, realizando algunos de los trabajos más duros, limpiando edificios, conduciendo autobuses, desinfectando hospitales, atendiendo supermercados, manejando taxis, repartiendo paquetes, etcétera. Al riesgo de infección que enfrentan en sus barrios marginados, se suman los peligros que encaran en los transportes públicos y en sus empleos. En cuanto a los inmigrantes ilegales e indocumentados, acosados por las autoridades desde hace tiempo, no van a los servicios de salud, como ya se dijo, por miedo a que los deporten (Pérez, 2020).

En un país donde el *test* para saber si alguien es positivo al nuevo coronavirus cuesta 35 000 dólares (Pérez, 2020), la salud es a menudo un reflejo de la inequidad social. Al capitalismo globalizante muestra lo que sabíamos, el dolor de los pobres no le preocupa. Si latinos y afroamericanos son, en Estados Unidos, más vulnerables frente el coronavirus

por seguir en actividades laborares, es porque son víctimas de una serie de desventajas sociales, que ni Obama pude reducir. También son las minorías que, por haber tenido, históricamente, menos acceso a los servicios de salud, padecen con frecuencia una serie de patologías graves. Estado Unidos de Norteamérica es el único país occidental con un servicio de salud universal que se paga individualmente y con recursos propios, además limitado; en contraste como lo tiene su vecino del norte, Canadá (a donde van por atención muchos norteamericanos), o como su aliado incondicional, Gran Bretaña, o como Francia o países del tercer mundo como México o el "enemigo" del traspatio; Cuba.

Cada día de esta pandemia la gente se convence más que es el Estado, y no el mercado, el que salva. Esta crisis –explica Noam Chomsky– es el enésimo ejemplo del fracaso del mercado (Bauman, 2014). Y un ejemplo también de la realidad de la amenaza de una catástrofe medioambiental. El asalto neoliberal ha dejado a los hospitales desprovistos de recursos. Las camas de los hospitales fueron suprimidas en nombre de la eficiencia económica. El gobierno estadounidense y las multinacionales farmacéuticas sabían, desde hace años, que existía una gran probabilidad de que se produjese una pandemia. Pero, prepararse para ello no era bueno para los negocios y no se hizo nada. Por su parte, el filósofo francés Edgar Morín constata: al fin y al cabo, el sacrificio de los más frágiles –ancianos y enfermos– es funcional a una lógica de la selección natural (Habermas, 2006). Como ocurre en el mundo del mercado, el que no aguanta la competencia es destinado a perecer. Crear una sociedad auténticamente humana significa oponerse a toda costa a ese darwinismo social.

La pandemia nos obligó también a interrogarnos sobre el modelo económico–comercial dominante. Desde hace cuarenta años, la globalización neoliberal ha espoleado los intercambios y desarrollado cadenas de suministro transnacionales. La crisis sanitaria derivada del COVID–19 ha demostrado que las líneas logísticas de aprovisionamiento son demasiado largas y frágiles. Y que, en caso de emergencia como ahora, los proveedores remotos son incapaces de responder a la urgencia. Todo ello ha demostrado que, en muchos casos, la soberanía de los Estados es muy relativa.

Sistema de salud en Estados Unidos

Como ya se mencionó Estados Unidos es el único país de occidente que cuenta con un servicio de salud universal básico y de acceso controlado para su población. Este se deposita en el Estado y pasa a compañías de seguros, hospitales y clínicas privadas, es un círculo que ha enriquecido a unos cuantos, y ha dejado a la deriva a millones, incluso aquellos que trabajan y cuentan con un seguro médico. Y si, los servicios de salud son uno de los sectores fundamentales de la sociedad la economía debería ser ampliar la posibilidad de su cobertura. La *Organización Internacional del Trabajo* (OIT) refrenda los principios fundamentales del derecho humano a la salud y a la protección social. Proporcionar protección social de la salud con igualdad de acceso a una atención de salud de calidad tiene efectos positivos en la salud individual y pública, además, de potenciar el crecimiento económico y el desarrollo de un país. De hecho, el sector de la salud también es un importante sector de empleo, con un gran potencial para la generación de empleos profesionales.

Sin embargo, la accesibilidad a la atención de salud constituye un desafío en la mayoría de los países. La escasez de personal sanitario calificado y su distribución desigual a nivel mundial constituye un importante obstáculo a la hora de proporcionar acceso universal a la atención de salud. Un sistema de salud es la suma de todas las organizaciones, instituciones y recursos cuyo objetivo principal consiste en mejorar la salud. Un sistema de salud necesita personal, financiación, información, suministros, transportes y comunicaciones, así como una orientación y una dirección generales. Además, tiene que proporcionar buenos tratamientos y servicios que respondan a las necesidades de la población y sean justos desde el punto de vista financiero. El principal responsable por el desempeño global del sistema de salud de un país es el gobierno, pero también resulta fundamental la buena rectoría de las regiones, los municipios y cada una de las instituciones sanitarias.

El sistema de salud norteamericano (conocido como Accses) funciona a través de clínicas en todo el país, es universal para toda la población, pero no es gratuito, aun cuando cuenta con apoyo del Estado, existen valoraciones a la población que lo solicita, lo cual

implica que puede ser gratuito o el ciudadano pagará por la atención y medicamentos. Otro problema es que tiene una cobertura limitada en tratamientos médicos, para enfermedades graves, el ciudadano tiene que acceder a una aseguradora para la extensión en tratamientos, y que tampoco es un hecho sólido. Un trabajador podrá tener acceso a tratamientos de enfermedades graves siempre y cuando los lineamientos de sus aseguradoras médicas lo permitan y este es el punto clave. Las aseguradoras junto con los hospitales privados y las farmacéuticas constituyen el triángulo de un negocio limitando el acceso a tratamientos.

Aun cuando un trabajador en la Unión Americana tiene un seguro de servicios médicos que paga cada semana, paga por el médico primario en la atención y "es muy largo el proceso de atención y cuando llegas a un servicio fuera del *Acces*, claro que te atienden bien pero así pagas" (Vernice, 2020). Los habitantes de San Diego, California, prefieren cruzar a Tijuana, México, a un servicio médico que pagan, pero aún más económico, lo mismo los norteamericanos del norte que pueden cruzar a Canadá.

Otro problema es que Estados Unidos es el país que dedica mayor gasto privado en salud no pública. En "países europeos generalmente el porcentaje de financiación pública en salud está entre el 60% y el 90%, en los Estados Unidos no pasa del 45%, situación comparable con países como México" (Brooks, 2020b: 28). En la actualidad, el 84% de la población de Estados Unidos cuenta con seguro médico, lo que significa que el 16% de su población no lo tiene, situación atípica en relación con otros países como Inglaterra o Francia, en donde prácticamente toda la población cuenta con seguro médico.

Las aseguradoras médicas junto con los hospitales privados y las farmacéuticas constituyes el triángulo de un negocio del sector salud en Estados Unidos de Norteamérica. El origen se encuentra en 18 de febrero de 1971 cuando Richard Nixon lanzó en 1965 el programa de salud *Medicare* y *Medicaid* que incorporaba a las aseguradoras médicas, pero pronto mostró efectos negativos, la atención se fue haciendo lenta "podrías pasar hasta 18 horas en una sala de espera para la atención y con enfermedades potencialmente mortales quedas fuera" (Pérez, 2020).

Un intento de reforma fue cuando el presidente Bill Clinton creo en 1993 una comisión para una reforma sanitaria, la cual fue dirigida por su esposa, Hillary R. Clinton, la propuesta fue: asistencia sanitaria accesible para todos los americanos, pero las principales aseguradoras, hospitales privados y farmacéuticas argumentaban la intervención del Estado y crecimiento de la burocracia. En contra se sumó la *American Medical Association* (AMA) que llegó a calificar la propuesta de reforma como Sanidad socializada, una retórica usual en la política norteamericana de finales de la guerra fría entre los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Durante 1993 y 1994 se realizaron intensos debates en la Unión Americana con respecto al diseño del *Sistema de Cuidados de la Salud,* que condujeron a la propuesta de reforma radical de 1993, a las reformas focalizadas de 1996 y 1997 pero todo quedo en debates y no se llegó a la reforma de hecho, en 2001 el presidente George Walker Bush firmó una contrarreforma. El tema se paró, se olvidó, incluso durante su campaña presidencial del 2016 Hillary R. Clinton no mencionó el tema. Así, sin una reforma al sistema de salud, y con el dominio de las compañías de seguros médicos, los hospitales privados, farmacéuticas y la AMA llegan la pandemia de COVID–19.

Preciando antes de continuar, para la OMS se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad, se presenta cuando un virus se extiende por varios países o continentes y afecta a un gran número de personas y, se refiere a enfermedades infecciosas, aunque a veces se hace referencia a enfermedades no transmisibles. Hay dos diferencias importantes entre una pandemia y una epidemia que tienen que ver con la expansión geográfica de la enfermedad y el aumento de los casos de personas contagiadas. En una pandemia ambos aspectos tienen mayores proporciones que en una epidemia. Por ejemplo, las epidemias de gripe se transforman en pandemia cuando el virus toma características epidemiológicas globales. Por tanto y derivado de lo anterior, asentamos que si, a inicios de abril la pandemia en la Unión Americana llegó a una cifra de 4 000 muertos, de los cuales 800 fueron en Nueva York, al 30 de abril llegaron a los 4800 muertos en un día. El gobernador Andrew llegó a declarar el colapso del sistema médico del estado, y fue hasta principios de junio cuando hubo dos días sin muertes.

Sistema de salud en México

En tanto en México existen dos sistemas federales de servicio de salud, el IMSS (1943) y el ISSSTE (1959). De acuerdo a datos del INEGI la institución que concentró el mayor porcentaje de pensionados en el país es el IMSS con 72.9% en 2017, le sigue el ISSSTE con 19.7%. A estos sistemas se suman 31 sistemas de salud estatales, con la excepción de Ciudad de México (CDMX), que se suma al ISSSTE, sumando el 7.4%. Así también a estos se añaden 31 sistemas de salud locales entre los que destaca el ISSEMYM (1969) que atiende a todos los trabajadores de sector público de la entidad de la federación más poblada de país y con al menos dos de los diez municipios más densamente poblados de México: Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl cercano a los tres millones de habitantes en conjunto y, además colindantes territorialmente entre ellos y con la CDMX.

Mientras en la Unión Americana el sistema médico universal está limitado, en México, los sistemas médicos están abocados a la atención de los pacientes de COVID-19, la siguiente información se retoma de la entrevista a Néstor Pérez Ortega, quién documenta que "la atención se ha universalizado" y se atiende a cualquier persona que presente los síntomas sin importar si tienen el derecho al servicio por su situación laboral. No hay cobro desde su ingreso hasta llegar al tratamiento extremo y con el ventilador, de acuerdo al riesgo o necesidad. En nuestro país, aun con precariedades, el sistema de salud aún mantiene un carácter social, "en Estados Unidos la salud es un negocio, en su capitalismo, curar es una ganancia para las aseguradoras" (Reyes, 2020).

La diferencia entre un sistema de salud norteamericano y el mexicano, en épocas de pandemia está en "el acceso y la atención" (Reyes, 2020), un paciente que llega al hospital de especialidad en el municipio de Ixtapaluca del Sector Salud del Estado de México, tiene la opción de recibir la atención gratuita o bien si es trabajador, ser trasladado a un hospital de su servicio médico o a un hospital privado; en la Unión Americana "no hay oportunidad" (Reyes, 2020). No es cuestión de que lo nacional sea un mejor servicio médico, es que aún acá aún no se considera un negocio rentable la salud.

No es una falla pensar que con las carencias históricas en estos servicios médicos radica la salvación de la Pandemia, en comparación con la Unión Americana; pero una pronta detección para un posterior tratamiento en casa, puede ser una clave. Nuestros dos servicios médico federales y el más grande de los estatales como el del Estado de México, no están en mejores condiciones que los de Chile o Filipinas, donde también se dio una privatización, pero hasta la escritura de estas líneas no se habían declarado colapsados ni por el gobierno ni por medios de comunicación. Según la página COVID-19 del gobierno federal mexicano, el 89.6% de los infectados por el coronavirus (atendidos, dados de alta o fallecidos) fueron atendidos en primera instancia en uno de los servicios federales, el 6.6 se atendió en uno servicios privado, el 2.2% decidió atenderse en casa con asistencia de médicos locales o familiares y el porcentaje restante sólo se tiene reportada la muerte, pero con su asistencia médica pública.

A las carencias y reformas permanentes a los servicios médicos federales y al del Estado de México, se sumó la incredulidad y necedad de una población, que en teoría debió ser disciplinada, pues existe el antecedente en México de 2010 del virus H1N1, pero resultó lo contrario. La crisis económica fue más devastadora que la crisis sanitaria y el gobierno federal termina por renunciar a la lucha contra la pandemia y dejo el seguimiento a funcionarios secundarios que asisten, sin datos ciertos y públicos, a la población que debió saberlo y evitar que tuviera repercusiones en la situación y afección de éste nuevo coronavirus de 2020. La razón: la campaña para elección de 2021 requiere de un inicio adelantado.

Entre todo esto, los médicos con carencias de materiales y capacitación fueron de las primera víctimas, las noticias de hospitales dónde se atendió de forma inmediata, cuando comenzaron los primeros casos. El hospital de Reinosa, Tamaulipas, donde la impudencia de un médico provocó un contagio de compañeros que no lograron sobrevivir y otros hechos verificables por la propia información gubernamental y los medios de comunicación. Por tal y, ante la incapacidad del gobierno y por los agotamientos de los fondos, han comenzado campañas entre la población (seguramente algunas movidas por el partido político en el gobierno MORENA) para abastecer de insumos y material médico

a personal del IMSS, ISSSTE, ISEMYM y otros, ahora constatamos que el nuevo Teletón tiene sentido médico al aprovechar su infraestructura a nivel nacional para atender e integrar a la maltrecha capacidad hospitalaria instalada del sector salud sus edificios y camas de hospital para fortalecer el sistema sanitario ya inscrito anteriormente.

Cuando estas campañas comenzaban en la Unión Americana, quizá por el mismo tema de agotamiento de fondos, llegaron las protestas por los derechos de las personas de color que inundan las calles, ignorando las normas de la cuarentena, pero es un tema integrado a lo sanitario ya que, si aprovechamos lo indagado y anotado aquí, lo humano y sus derechos no se desligan, pero ese es un tema que habría que indagarse más profundamente, dejando asignatura pendiente.

Conclusiones

Las presiones antiglobalizadoras van a ser muy fuertes después de la pandemia. En muchas capitales se cuestiona el principio de una economía basada en las importaciones. Diversos sectores industriales serán sin duda repatriados, relocalizados.

Con el fracaso del liderazgo de Estados Unidos se abre un peligroso vacío de potencia. El juego de tronos se relanza peligrosamente. La Unión Europea, como hemos visto, también ha salido mal parada por su decepcionante falta de cohesión durante la pandemia. China y Rusia en cambio han consolidado su rol internacional prestando asistencia a muchos países desbordados por el colapso de su sistema sanitario.

Los sistemas de salud deberán ser públicos y universales. Haber gestionado los hospitales como empresas ha conducido a tratar a los pacientes como mercancía. Resultado en un desastre tanto humano como sanitario. En todo caso, hay unanimidad para pedir que la vacuna contra el COVID-19, cuando se descubra, sea considerada un 'bien público mundial', y sea gratuita y accesible para toda la humanidad. El nuevo coronavirus nos ha demostrado que, a la hora de la verdad, médicos, enfermeras y personal sanitario son infinitamente más valiosos que los brokers o los especuladores financieros. Nos es una cuestión de alabar nuestros precarios sistemas de salud universal

contra una crítica del sistema norteamericano de primer mundo; la diferencia es la socialización de la salud en México y la salud en la Unión Americana es un negocio entre seguros, farmacéuticas y hospitales.

Fuentes de consulta

Bauman, Z, *La posmodernidad y sus descontentos*. Madrid, España, 2014, Akal, 256 p.

Brooks, D., "*Trabajadores esenciales, pero desechables, al rescate de EU*" en *La Jornada*, 21 de mayo, 2020a

Brooks, D., "*Cuarentena en EU: 600 millonarios más ricos y 38 millones sin empleo*" en *La Jornada*, 25 de mayo, 2020b

Brooks, D., "*El COVID-19 afecta ya a 36 estados en EU y Trump reitera: todo está bajo control*" *La Jornada*, 10 de marzo, 2020c

Gutierrez-Rubi A., *Tecno política*. Madrid, 2015, Antoni Gutiérrez-Rubí

Habermas, *La posmodernidad*. Barcelona, España, 2006, Paidós, 238 p.

Pérez, Ortega N. *entrevista vía Zoom*, hecha por David Padilla Macayo primero de junio del 2020 (politólogo y ciudadano norteamericano)

Reyes, R., *entrevista vía Zoom* por David Padilla Macayo, 22 de junio del 2020 (jefe de enfermeros del Hospital de Alta Especialidad de Ixtapaluca, Estado de México y politólogo)

Vernice Orozco, B., *entrevista vía Zoom* hecha por Francisco Martínez Martínez, , 14 de junio del 2020 (ciudadana de San Diego California)

Laín E. *Antropología médica para clínicos*. Barcelona: Salvat Editores S.A; 1986.p. 179- 202. [Links]

Monge-Cassinelli C. *Ecology and health*. Bull Pan Am Healt Organ 1978; 12(1): 7-10. [Links]

Murphy EA. En: Laín E. *Antropología médica para clínico*s. Barcelona: Salvat Editores S.A; 198.

La inclusión laboral importa ahora más que nunca

Alejandra L. Moreno Maya

Presentación

A principios de enero platicaba con una amiga, especialista en temas de futuros y comentó — "¿Sabes lo que está pasando en China?, ¿Escuchaste del coronavirus?, le respondí: — Sé lo que están viviendo en Wuhan. Ella me contestó, — Te sugiero que a partir de hoy empieces a prepararte para vivir una de las pandemias y crisis económicas más grandes que la humanidad haya vivido, en México la viviremos en un par de meses. Me quedé muda ante tal comentario y pensé "¡Está exagerando!" y no le di mayor importancia al comentario.

Mientras, el virus silencioso recorría diferentes países, llegó a Europa y meses después ya había alcanzado al continente americano. El SARS-Cov2 no distinguió género, generación, nivel socioeconómico, religión, estado civil, ni otras características que forman parte de la identidad de la gente, simplemente habitó el cuerpo de una persona para multiplicarse en cuestión de segundos y dar lugar a la enfermedad, la COVID-19.

Esta experiencia que se está viviendo a nivel global a causa del COVID-19 es inédita, nadie la esperaba, pero está teniendo gran impacto a nivel social, económico y político, y deja ver lo vulnerable que se es ante situaciones que no son posibles de controlar, pero sí está en las manos de cada persona y de cada país, la responsabilidad, primero individual y después social para salir *avante* ante esta situación que significa todo un reto para la humanidad.

En el mundo de los negocios, una situación de incertidumbre y de crisis provoca cambios en la mentalidad de algunos líderes que servirán para dar respuestas ágiles, innovadoras y disruptivas para seguir siendo competitivos, pues el tiempo para responder es corto. Es necesario analizar de manera cuidadosa lo que, en la actualidad, por el COVID-19, se está viviendo y prever sus posibles repercusiones a futuro para tomar hoy las decisiones correctas. Algunas compañías están en la búsqueda de soluciones creativas para mantenerse vivas y desarrollan estrategias al interior para sin olvidar a sus clientes, cuidar a sus colaboradores durante esta etapa.

A su vez, la situación crítica impacta a las compañías de manera positiva o negativa, en el primer caso, se pueden presentar oportunidades de negocio que durante el tiempo de estabilidad no se percibieron, en el caso negativo, el resultado puede ser devastador para su reputación o afectar a los *stakeholders* tanto externos como internos.

Las crisis se perciben como amenazas, pero son oportunidades para las compañías al obligarlas a salir de su zona de *confort* que las hagan incrementar sus posibilidades de sostenibilidad. La crisis es un buen momento para dar respuestas innovadoras, creativas y diferentes y salir triunfantes de esta situación de desafío.

La mayoría de las organizaciones están sujetas a vivir momentos de crisis y cambios, pero en ocasiones esos momentos no se reconocen o no se ven como amenazas para la compañía. Pocas empresas tienen protocolos para prevenir o afrontar situaciones amenazantes. Sin embargo, viven las crisis de manera inadvertida e inesperada. Tal es el caso de lo que se está viviendo con la COVID-19, nadie estaba preparado para vivir una pandemia global y uno de los retos que marcó a México y al mundo fue el trabajo remoto.

La mayoría de las compañías mexicanas no estaban preparadas para el trabajo a distancia, una investigación de Mercer destacó que sólo tres de cada 10 empresas, estaba preparada para el trabajo virtual y fue necesario transformar el paradigma. Después de 100 días todas las personas que tenían la posibilidad de realizar un trabajo remoto, lo están haciendo y se ha aprendido en el camino.

Fue imperativo rediseñar el trabajo y reconfigurarlo sin planeación, utilizar alternativas de solución para adaptarse a la nueva realidad que, de un día para otro, cambió la forma en la que se trabajaba. A su vez, los líderes aprendieron a ser flexibles y liderar equipos virtuales.

Para lograr el éxito fue necesario regresar al concepto más básico de las relaciones interpersonales, la confianza, la responsabilidad y el compromiso que cada colaborador tiene para realizar sus objetivos, y que juega papel importante en el trabajo remoto.

Algunos ejemplos de compañías y experiencias de algunos líderes ante esta situación: una empresa del sector financiero compró de un día para otro más de una centena de computadoras portátiles para sus colaboradores; otra, se sumó a la realidad virtual a través de plataformas para promover sus programas en línea. En el caso de los líderes, encontraron diferentes formas para mantener integrados y productivos a los equipos de trabajo, algunos tienen sesiones virtuales, uno a uno con sus colaboradores, para estar cerca de su gente y conocer aquello que los retaba fuera del entorno laboral. Pero al mismo tiempo, algunos tuvieron que transformar ciertos paradigmas sobre el trabajo virtual que, pocos meses antes parecía imposible llevar a cabo.

Posiblemente, al inicio de esta crisis sanitaria las compañías no contemplaron algunos aspectos que afectarían a las personas como: 1) el estado emocional y la salud mental, 2) la exclusión de algunos colaboradores al trabajar de manera remota, 3) estrés laboral y *burnout* (agotamiento laboral) por el exceso de trabajo remoto, 4) las inequidades presentes en los roles asignados entre los hombres y las mujeres en la vida pública y privada, 5) los sentimientos de aislamiento y exclusión como consecuencia del trabajo remoto, y 6) la integración de la automatización en el lugar de trabajo como la inteligencia artificial y los sistemas cognitivos, lo que podría excluir a algunas personas de ciertos puestos de trabajo como son los rutinarios, los mecánicos y otros.

La pandemia sanitaria, COVID-19, deja ver que la gente está sufriendo y muriendo, pero lo fuerte de esta experiencia es que el sufrimiento y la muerte no son iguales para todos.

En algunos países se vivieron situaciones en donde se tuvo que decidir a qué pacientes atenderían y a quiénes dejarían a su suerte. Por ejemplo, en Italia se decidía entre un joven y un adulto mayor, en Estados Unidos entre una persona blanca y una de color o bien, entre un americano y un latino. En México se mostraron comportamientos discriminatorios hacia los médicos y las enfermeras y también hacia las personas que se recuperaron del COVID, entre otros ejemplos, lo cual muestra claramente que las inequidades sociales siguen presentes pero ocultas y se presentaban de manera sutil.

Las desigualdades sociales aumentan la incertidumbre y el temor entre los colaboradores al estar sanos y mantener su trabajo. Recordar que el empleado aporta sus experiencias pero al mismo tiempo lleva al trabajo sus preocupaciones personales. Estos son tiempos de gran incertidumbre que provocan descontrol y desinformación, lo cual puede originar comportamientos excluyentes como la xenofobia en el caso de las personas asiáticas, muestras acentuadas de racismo y otros. (Dillon y Bourke, 2016).

En momentos de incertidumbre y estrés, los sesgos aumentan ya que las personas, para protegerse durante la crisis actúan de manera instintiva. De tal manera que, en el trabajo, los colaboradores tienen la mente ocupada con otras cuestiones que no sólo tienen que ver con la parte laboral. Es necesario estar atentos y ser cuidadosos para evitar inequidades y comportamientos excluyentes provocados por sesgos y creencias. (Dillon y Bourke, 2016).

Algunos sesgos que se pueden acentuar en los momentos de crisis son: 1) mostrar mayor afinidad con la gente que tiene características y experiencias en común, 2) considerar sólo la información de personas que tienen puntos de vista similares, y 3) asumir que el comportamiento de la persona define su personalidad sin tomar en cuenta las experiencias que está viviendo. A modo de ejemplo, las personas viven y reaccionan ante la crisis sanitaria de manera diferente. (Dillon y Bourke, 2016). Las compañías pueden en estos momentos, apoyar y honrar a su gente revelándose como líderes incluyentes que de manera genuina y humana acompañen a sus colaboradores.

El tiempo de la crisis sanitaria avanzó y se hicieron presentes estas situaciones, algunas o muchas compañías empezaron con acciones de respuesta y contención hacia sus colaboradores. Sin embargo, las organizaciones que han dado mejor respuesta son aquellas con culturas organizacionales sólidas, incluyentes, con enfoque centrado en la persona, y valores en pro del bienestar de la gente pues reconocen que el éxito del negocio depende del éxito de las personas.

Una organización con cultura incluyente y dirigida por líderes con comportamientos que valoran a la persona como ser humano y reconocen su talento, identidad, experiencias y conocimientos entre otros, fortalece la forma en que se tomarán las decisiones y dará las respuestas a una situación crítica.

A su vez, los líderes tienen el poder para construir ambientes seguros y confiables para su gente. Lugares de trabajo donde los colaboradores "puedan ser ellos mismos" y no necesitan esconder aspectos de su identidad, mismas que pueden estar sujetas a críticas, o bien a comportamientos excluyentes. Por ejemplo, la orientación sexual, estado civil, religión y otras características de las personas que culturalmente están asociadas a estereotipos que dan lugar a prejuicios y, en consecuencia, son excluidos.

Lo anterior pareciera ser práctica común en las compañías, pero no es así, algunas no logran visualizar los beneficios de la inclusión. En un estudio realizado por McKinsey, se destaca que dos de cada diez colaboradores reconocen la relación que existe entre inclusión y desempeño del negocio. (Bolio, Ibarra, Rentería y Garza, 2018).

Entonces, en tiempos de crisis la inclusión pareciera un tema poco importante y estratégico para las compañías. McKinsey subrayó que tres de cada diez organizaciones pusieron en pausa los esfuerzos de diversidad e inclusión a causa de la pandemia (Dolan, Hunt, Prince y Sancier, 2020).

Lo anterior se puede deber a la existencia de retos adicionales que afrontan las compañías como: el trabajo remoto, mantener la sostenibilidad de la organización y no

terminar en bancarrota y despidos masivos, entre otros. Algunas están tomando decisiones fuertes como: disminuir el salario del empleado entre 30 y 50%, dependiendo de las condiciones financieras de la compañía, control estricto del presupuesto, renegociaciones con proveedores para disminuir las cotizaciones o bien mantenerlas en pausa o alianzas estratégicas entre compañías para responder rápidamente a las necesidades de los clientes. Dadas estas prioridades de negocio, pareciera que trabajar para ser una compañía incluyente no es una relevante para algunos, sin embargo, ahora más que nunca es necesario fortalecer el valor de la inclusión.

Aprovechar que el modelo de negocio cambio 180°, ya que algunas de las estrategias planteadas para el inicio de la crisis sanitaria quedaron obsoletas debido a las nuevas condiciones que va presentando el entorno y la inclusión puede fortalecer a los equipos de trabajo para ofrecer mejores respuestas.

La forma en la que se relacionan los colaboradores, el acercamiento con los clientes, la oferta de productos y servicios y los cuidados para vivir con la nueva normalidad, entendida como aquellos hábitos que las personas adquieren como resultado del cuidado de la salud y evitar posibles contagios es el momento idóneo para reinventar y reflexionar en la forma en que las compañías respondan ante una situación inédita como la pandemia.

Para afrontar la coyuntura, se necesita construir nuevos paradigmas y al mismo tiempo reaprender sobre los ya existentes, ello implica cambio de mentalidad sobre diversidad e inclusión. Se necesita ir más allá y aprovechar lo aprendido durante la adversidad y evitar regresar a los viejos hábitos (Barkin, 2012).

Finalmente, es un llamado a las compañías a que sigan creando y fortaleciendo culturas enfocadas en la inclusión, entendiéndola como elemento crítico para la recuperación, pero también, para reimaginar un mundo laboral nuevo que permita navegar en la próxima normalidad al construir un futuro más equitativo e inclusivo, donde disminuyan las divisiones sociales y prosperen las personas.

Una cultura incluyente: beneficios y desafíos

El primer paso para crear una cultura incluyente es "creer" genuinamente en el valor de la inclusión, pero no es suficiente, es necesario actuar y decir en voz alta a qué te vas a comprometer con la inclusión, qué acciones vas a realizar para promoverla en tu organización hasta lograr que sea una manera de SER, en pocas palabras, que se vuelva el ADN de la compañía y se puedan reconocer los beneficios que la inclusión proporciona al modelo de negocio.

La cultura de una organización se define como el resultado de las experiencias aprendidas, y crea las bases de identidad de la organización al promover creencias y sentimientos compartidos (Chiristensen, 2004), además se integra de los usos y costumbres de los líderes, quienes definen los valores que posteriormente darán lugar al comportamiento de las personas y regirán las decisiones de la compañía.

Para algunas organizaciones la inclusión es uno de sus valores, siendo un mensaje contundente para los colaboradores, estos tienen una referencia para integrarse a una cultura enfocada en la inclusión. Una cultura incluyente promueve un ambiente de seguridad psicológica para su gente, donde las personas pueden exponer con seguridad sus ideas, proyectos, tomar decisiones, cometer errores sin temor a ser castigados por lo que comparten, pero también es una cultura que busca que el colaborador muestre su identidad y sea libre de mostrarse como es. A su vez, las personas están inmersas en procesos que promueven igualdad de oportunidades, que favorecen el talento, las experiencias y *fit* con la cultura organizacional.

La inclusión se define como el sentimiento del colaborador al ser valorado por sus diferencias y ser aceptado en un equipo de trabajo. (Pime y Salib, 2014; y Shore, Randel, Chung, Dean, Ehrhart y Singh, 2011).

Investigaciones realizadas por *Catalyst* destacan algunos de los beneficios que trae consigo la cultura incluyente en las organizaciones desde el punto de vista financiero, comercial y de talento (Prime y Salib, 2014).

Las empresas que tienen diversidad en la alta dirección y en sus equipos ven reflejados los beneficios a nivel financiero al aumentar la rentabilidad de las empresas e incrementar las ventas al entender mejor al cliente. A nivel comercial incrementan la innovación en los productos y servicios, enriquecen el conocimiento que se tiene del cliente y mejoran el posicionamiento de la marca. Finalmente, atraen y retienen al mejor talento, incrementan el compromiso y satisfacción de los trabajadores, disminuye la rotación y mejoran la toma de decisiones.

De lo anterior se concluye que la inclusión es benéfica para las compañías, porque aprovechan el talento, se construye reputación de la marca, se reducen costos e incrementan los ingresos. Entonces, si la inclusión tiene beneficios para las organizaciones ¿Por qué algunas compañías en México se resisten a construir y vivir en una cultura incluyente? Pocos líderes en las organizaciones la ven como ventaja competitiva, sólo algunos la reconocen como parte de la agenda estratégica y crean indicadores que miden su evolución e impacto en el negocio, solo un pequeño porcentaje de ellas, asigna un presupuesto para trabajar en acciones que fortalezcan la cultura de la inclusión en la compañía.

El CEO de una empresa del sector de financiero, me compartió lo siguiente: "la inclusión es la apertura de todo y enfocarnos en sus beneficios abre las puertas para ser competitivos, sin embargo ¿Qué compañías tienen en su estado de resultados el beneficio que la inclusión tiene para la empresa y la sociedad?[1]".

La inclusión es un diferenciador y da ventaja competitiva a la organización, pero aún no se sabe con certeza cómo construir una cultura incluyente y si realmente impactará positivamente en la organización. Afortunadamente hoy en día, existen empresas que han trabajado por décadas para ser incluyentes y continúan esforzándose para fortalecer sus culturas en el camino hacia la inclusión. Empresas como *American Express, IBM, Scotiabank, Grupo Bimbo*, entre otras, son algunos ejemplos que se pueden observar en

1 Entrevista realizada por Alejandra Moreno a CEO del sector financiero en enero del 2020. Se omite el nombre de la empresa y del ejecutivo por temas de confidencialidad.

México y que poco a poco han avanzado para ser incluyentes, mostrando que la inclusión es un tema de negocio, talento y responsabilidad social.

La inclusión debiera ser parte de la cultura organizacional, no es una "moda" de este siglo, es necesario creer en ella, vivirla y modelarla. La inclusión se vive y se actúa en primera persona. En la compañía, la diversidad sin inclusión hace fracasar a la persona y solo su capacidad humana, su resiliencia le permite subsistir ante situaciones adversas, o bien "abandonará el barco" o "remará en sentido contrario", actitudes poco o nada convenientes.

Construir una cultura enfocada en la inclusión requiere, tiempo, paciencia, dolor, esfuerzo y convencimiento, ya lo decía Indra Nooyi, ex CEO global de *PepsiCo*, "crear una cultura de inclusión, nos tomó más de veinte años". El camino es largo, pero los resultados son sorprendentes cuando vives en una organización que tiene una cultura incluyente.

En una situación de crisis, una cultura organizacional fortalecida ayudará a los líderes y a sus colaboradores a continuar y permanecer, sin embargo, una cultura con cimientos débiles caerá al no reconocer los valores ni la relevancia que tienen los colaboradores y difícilmente perdurará en el tiempo. En momentos de crisis, las personas siguen a sus líderes en busca de apoyo y solidaridad, además de reafirmar sus valores e identidad, por lo que un líder con comportamientos incluyentes será pieza clave en el fortalecimiento de la empresa al acompañar a su equipo en tiempos de incertidumbre.

Un líder con comportamientos incluyentes **empodera** a su gente y confía y cree en ella, es **valiente** porque afronta retos y crisis de la mano de su equipo, es **humilde** porque reconoce sus errores y se muestra vulnerable ante las situaciones, finalmente **responsabiliza y compromete** a su equipo ante las diferentes misiones que se les encomiendan, por lo que es necesario ser un líder con intención para ser incluyente y mantener la integración de los equipos, situando en primer lugar las conexiones con la persona. (Prime y Salib, 2014)

Es necesario que los líderes aprendan a liderar a su equipo, pero también a ellos mismos, en el primer caso se garantiza que los miembros del equipo sean tratados con justicia, que tengan los recursos y herramientas para hacer bien su trabajo y prosperen, y en el segundo, es necesario que el líder pueda liderarse a sí mismo, lo que implica una mirada profunda sobre quién es el líder como persona y la capacidad que tiene para actuar con valentía, humildad y curiosidad, (Travis, Shaffer y Thorpe, 2020)

La adversidad es una oportunidad para que el líder muestre empatía y confianza en las personas, estas son intenciones y esperanzas difíciles de manejar, pero al lograrlo, muestran el compromiso de la compañía hacia su gente, ya que el colaborador, de la manera que sea tratado en un momento de adversidad, será su respuesta en una situación de estabilidad, creándose un fuerte vínculo de compromiso entre el colaborador y la organización.

En un ambiente de seguridad y confianza es válido que los colaboradores sientan y muestren su enojo o pérdida, sin embargo, es necesario identificar la manera de salir de estos sentimientos que podrían ser desfavorables para lograr el bienestar de la compañía, pero sobre todo es tiempo para pensar de manera diferente. (Waguih y Williams, 2018).

El papel de los colaboradores en los momentos de crisis es fundamental para crear alternativas y sobrevivir en la adversidad, deberá considerarse como una oportunidad para pensar en las diferentes alternativas de solución, o bien, para navegar a través de las tensiones que existen en la organización. Finalmente, la crisis hace que los colaboradores regresen a su filosofía, reconozcan su identidad y los valores que hicieron que la compañía se fortaleciera y fuera sostenible en el tiempo. (Waguih y Williams, 2018).

Al experimentar una crisis en una organización, el impacto que se vive se da en doble vía, por un lado, afecta a las personas y por otro, a la estructura de la compañía. En el caso de las personas tiende a cambiar la forma en la que piensan, incluso en algunos casos puede desafiar sus creencias y percepciones sobre su entorno, en la estructura

organizacional se generan adecuaciones en los procedimientos ya existentes con la finalidad de hacer frente a la nueva realidad. (Wang, J. (2008).

En este sentido, una cultura incluyente será un facilitador para que la compañía siga siendo productiva, mejore la salud organizacional y proteja la identidad e integración entre las personas. En el caso específico de la inclusión de género, existe correlación positiva entre la diversidad de género y el comportamiento de los colaboradores, lo cual genera un ambiente organizacional saludable, pudiendo inferirse el impacto que la inclusión produce en el desempeño y satisfacción de la gente. (Dolan, Hunt, Prince y Sancier, 2020).

Las compañías tendrán los recursos para adaptarse e innovar de manera fácil y ágil si trabajan de manera consciente para crear una cultura incluyente. Un espacio en donde las personas se sientan apoyadas, cómodas al hablar y participar en la toma de decisiones. (Travis, Shaffer y Thorpe, 2020).

La inclusión como ventaja competitiva: factor de innovación y ciudadanía de equipo

"Los líderes tienen el poder y el compromiso para promover la inclusión en el lugar de trabajo". *Catalyst*, 2020

En un entorno de extrema incertidumbre y ambigüedad, el cambio es inminente para la supervivencia de la organización y la forma en la que los líderes den una respuesta será clave para guiar a los equipos. En la medida que se avanza por el camino de la ambigüedad, irán surgiendo las nuevas estrategias y misiones, las organizaciones se estarán reconstruyendo y será crucial su capacidad para implementar los cambios de manera efectiva.

Lo anterior se podrá llevar a cabo con líderes con mentalidad incluyente, quienes puedan prever lo imprevisible, pero al mismo tiempo orienten a sus colaboradores con una visión convincente y un propósito que motive a la gente para afrontar el camino de la adversidad. (Ohm, Travis, Pasquarella, Sattari, Shaffer, Van y Foust, 2020).

Además, los líderes son quiénes tienen el poder y el compromiso para crear ambientes incluyentes, primero con su equipo de trabajo y después con la organización completa. Cómo líder, se tiene la responsabilidad de modelar constantemente comportamientos incluyentes, ya que "liderar es incluir". La inclusión inicia con las actitudes que cada persona tiene, para ello se requiere valentía, reconocer las propias limitaciones y sentirse incómodo con aquellas situaciones que se desconocen, pero sobre todo ver a la persona como humano, la que merece apoyo y trato justo.

El líder es clave para que la compañía viva la inclusión, es un modelo a seguir, sus palabras y acciones demuestran qué comportamientos y resultados se esperan de ellos. Formar a los líderes para ser incluyentes es un reto que todas las compañías afrontan y la inclusión inicia por quiénes las dirigen.

Una investigación de *Catalyst* con más de 2,100 ejecutivos de todo el mundo, destacó que el comportamiento del líder impacta en forma directa en la experiencia de inclusión que vive el colaborador, incluso cinco de cada diez personas mencionaron el valor que en términos de inclusión tiene para ellos la conducta del líder, para realmente experimentarla de manera individual y como parte de un equipo. (Travis, Shaffer y Thorpe, 2020).

Un colaborador que experimenta inclusión en el lugar de trabajo percibe lo siguiente: 1) es valorado y respetado por su talento y perspectivas, 2) se siente confiado para hacer contribuciones significativas e influir en la toma de decisiones, 3) es auténtico porque puede expresar aspectos de su identidad que pueden ser diferentes del resto de sus compañeros, 4) siente un ambiente de seguridad psicológica, porque tiene libertad de tener puntos de vista diferentes y no tiene miedo de cometer errores y ser penalizado por ello y 5) muestra seguridad para afrontar retos y adversidades que se presenten en la compañía. (Travis, Shaffer y Thorpe, 2020).

Al mismo tiempo, un colaborador que navega en una cultura incluyente es más innovador y crea ciudadanía de equipo con sus compañeros. En una cultura de trabajo que

es segura, en donde los errores son vistos como oportunidades para el aprendizaje, se pueden tomar riesgos, el colaborador tiene un ambiente idóneo para proponer ideas nuevas y diferentes, lo que dará como resultado innovación, tanto de productos como servicios. A su vez, se crea un ambiente donde los colaboradores experimentan ciudadanía de equipo, lo que significa que una persona está dispuesta a dar más e ir más allá por la compañía y por su equipo.

Algunos beneficios que se presentan cuando el colaborador experimenta inclusión son: resolución de problemas, mayor compromiso en el trabajo, innovación y retención. (Travis, Shaffer y Thorpe, 2020).

Sin embargo, la diversidad por sí sola no generará beneficios, es imposible esperar que las personas colaboren de manera automática, conecten entre ellos, resuelvan los conflictos o generen ideas y propuestas innovadoras sin tener experiencias de inclusión, para ser un equipo es necesario que "todos" se sientan parte del grupo y perciban que su trabajo contribuye en el logro de los resultados de la compañía.

Para alcanzar resultados extraordinarios, los colaboradores necesitan trabajar en un ambiente y cultura incluyente, donde tengan oportunidades de contribuir, prosperar y pertenecer. Además de crear y sentirse parte de un equipo donde existe el apoyo, confianza y respeto mutuo.

La innovación y la capacidad de recuperación son algunas de las cualidades que caracterizan a las compañías con culturas incluyentes y serán muy necesarias para la recuperación ante una crisis. (Dolan, Hunt, Prince y Sancier, 2020).

Además, para dar respuestas ágiles y salir adelante en tiempos de adversidad e incluso en momentos de calma, se necesitan equipos diversos que fortalezcan esa agilidad, ya que se abren espacios para analizar, intercambiar y explorar ideas, así como diferentes alternativas sobre las consecuencias que la crisis trae y traerá consigo.

Un equipo con una variedad de habilidades, experiencias de vida y perspectivas de pensamiento, aumentará las posibilidades para elegir la mejor estrategia que acompañará a la organización en el logro de un cambio exitoso.

La gestión del cambio implicará preparar a los colaboradores ante una nueva realidad, pero a su vez será necesario apoyarlos y contenerlos para conocer sus dudas, miedos y estrés generados por la ambigüedad que se estará viviendo. La transparencia, equidad y comunicación que se impregnen en las compañías durante el proceso de cambio, serán clave para crear un ambiente incluyente y de confianza.

La transparencia sobre las acciones y decisiones que se tomarán durante el cambio es esencial, porque se estarán viviendo momentos de ambigüedad, y es importante enviar un mensaje adecuado a los colaboradores para evitar confusiones. Compartir e involucrar a la gente en la toma de decisiones, ayudará a fortalecer el compromiso y mejorará los resultados que se esperan del cambio.

La equidad asegurará que tanto las experiencias como las diferentes perspectivas de los colaboradores sean tomadas en cuenta. En momentos de incertidumbre, algunas personas se resistirán al cambio, sobre todo si se perciben injusticias durante este proceso. Por lo que la participación de los líderes con comportamientos incluyentes será una oportunidad para crear oportunidades donde el resto de la gente no las ve, pero también puede crear vínculos más sólidos entre los equipos.

Finalmente, la comunicación es esencial en los momentos de incertidumbre, así como tener claridad sobre los objetivos que se tendrán como compañía. A modo de ejemplo, durante esta pandemia, algunas compañías fueron creativas para mantener comunicación activa y conectarse con su gente. Las videollamadas aleatorias entre el líder y sus colaboradores fueron clave para conocer el estado de ánimo de la gente y el diálogo y acciones que mostraron apoyo y cercanía mejoraron la relación entre las personas.

Reimaginar el lugar de la inclusión en las organizaciones, a título de reflexión final

La adversidad es un buen momento para retar a los líderes y a los colaboradores a tener la fortaleza y la voluntad de reinventar a las organizaciones y a la sociedad. Una de las cosas positivas que trajo consigo la COVID-19, fue adelantar el futuro del trabajo y dejar a un lado algunas creencias sobre la manera de trabajar. Por ejemplo, el trabajo remoto fue una acción que se tomó para darle continuidad a algunos negocios, sin embargo, será necesario reconocer los nuevos aprendizajes para no volver a los viejos hábitos y dejar a un lado la idea de que el trabajo se limita a un tiempo o lugares específicos.

La pandemia dejo ver la inequidad social que se vive en México, algunos mexicanos a diferencia de ciudadanos de los países europeos tuvieron que salir de sus casas para seguir trabajando, de no hacerlo, dejarían de percibir ingresos para su supervivencia. Destacando que seis de cada diez mexicanos considerados económicamente activos, pertenecen al sector económico informal.

Además, unos cuantos tuvieron el privilegio de trabajar desde casa, pero no todas las personas tuvieron acceso a una computadora personal o una conexión a internet para realizar su trabajo. También, la división de tareas entre mujeres y hombres marcó una fuerte desigualdad, entre otras, algunas mujeres viven una doble agenda, entre el trabajo público y privado, lo cual implicó al menos 13 horas más de trabajo que las horas trabajadas de un hombre. (Debeljuh y Ordoñez, 2019)

Sin embargo, algunas compañías se esforzaron para erradicar las desigualdades en el lugar de trabajo y han promovido igualdad de oportunidades para sus colaboradores. Por ejemplo, el líder y el equipo de trabajo pueden mostrar empatía con los compañeros que son padres o cuidan de algún adulto mayor o familiar enfermo, posiblemente ofreciendo mayor apoyo, negociando los tiempos de entrega de los proyectos, o bien, agradeciendo a la familia cuando algún integrante interrumpa las videollamadas. (Tulshyan, 2020).

Preparar y formar a los colaboradores en nuevas competencias, porque el futuro que se desea crear en torno a la inclusión y equidad necesita nuevas maneras de pensar en las personas que se contratarán, en los colaboradores que se capacitarán en las diferentes etapas de su trayectoria profesional y en la formación de los futuros líderes, quiénes darán continuidad a la compañía. Por ejemplo, será necesario formar a los colaboradores para ser digitales, capaces de trabajar con diferentes tecnologías.

Redefinir las acciones relacionadas con la inclusión en la compañía al fortalecer la cultura de inclusión, al hacer transparentes y equitativos los procesos de gestión de talento, involucrando más aliados para modelar comportamientos incluyentes y al tomar acciones afirmativas para realmente generar un cambio. El cambio hacia una cultura incluyente se logra actuando y no sólo pensando.

Tanto en la vida pública como en la privada continuar trabajando en los sesgos y creencias previamente relacionadas con la asignación de roles entre mujeres y hombres, con el propósito de transformar esas creencias y seguir fortaleciendo la inclusión de mujeres en la organización, siempre en un entorno de igualdad de oportunidades.

Mostrar seguridad a los colaboradores para el regreso a la próxima normalidad, sobre todo destacando que la salud es lo más importante y que el retorno a los lugares de trabajo, se hará siempre y cuando las personas estén y se sientan seguras.

Algunas compañías en México están decidiendo el regreso hasta el 2021, o bien, ya no regresarán a las oficinas y la mejor opción será mudarse al entorno virtual. Otros están tomando medidas tales como: incorporación escalonada, lo que significa que el colaborador estará de manera presencial cuatro días y trabajará diez días desde casa, o bien, están generando información sobre la situación de cada colaborador y las medidas a tomar son: aquellas personas que viven con adultos mayores, que viajan en transporte público, que tienen problema de obesidad, hipertensión o diabetes, o bien son mayores de 60 años, no regresarán a la oficina hasta que la Secretaria de Salud avale la disminución de contagios.

El CEO de una compañía del sector financiero comentó en una reunión virtual a sus colaboradores "En la compañía no regresaremos al trabajo presencial hasta tener la seguridad de que todos nuestros colaboradores estarán bien y sanos, por lo que seguiremos trabajando de manera virtual".

La crisis es una oportunidad para evaluar lo que la compañía ha estado haciendo por varios años y qué puede hacer mejor para adaptarse y dar mejor respuesta a los colaboradores, los clientes, los *stakeholders* y a la sociedad. Además, es una oportunidad única de observar y actuar para ser más incluyentes, sobre todo con aquellas personas que presentan mayores retos como: las mujeres, los jóvenes, personas con discapacidad, o miembros de la comunidad LGBT+ entre, otros.

Tener en mente que la crisis sanitaria pronto terminará y que la crisis económica que se empieza a vivir, de alguna manera fortalecerá a las personas, por lo que el deseo es, que lo aprendido para ser incluyentes, empáticos y solidarios con las personas, no se quede sólo en momentos de crisis, sino también se viva en los momentos de calma.

La inclusión es un viaje lleno de éxitos, pero también tiene contratiempos que deben trabajarse con valor, confianza, entusiasmo y compromiso. Se debe tener presente que la inclusión no es un destino al que se debe llegar, son las acciones diarias y de todos, las que llevarán a las compañías a ser incluyentes para mejorar la experiencia de sus colaboradores y obtener lo mejor de las personas.

Bibliografía

Barkin, D. (2012): *Hacia un nuevo paradigma social*, Revista Académica Universidad Bolivariana, Bolivia, p2-12. 11p.

Bolio, E., Ibarra, V., Rentería, M., y Garza, G. (2018): *Una ambición dos realidades*, McKinsey&Company, México, pp. 81.

Chiristensen, (2004): *What is an Organizational culture?* HBS, Estados Unidos, pp.2-8.

Debeljuh, P. y Ordoñez, M. (2019): *Hacia la integración familia y trabajo, guía de buenas prácticas*, Universidad Austral, IAE, Argentina.

Dillon, B., y Bourke, J. (2016): *The six signature traits of inclusive leadership: Thriving in a diverse wolrd*, Deloitte University Press, Estados Unidos, pp. 1-32.

Dolan, K., Hunt, V., Prince, S., y Sancier, S. (2020): Diversiy still matters, McKinsey&Company, Estados Unidos, pp. 7.

Pime, J., y Salib, E. (2014): *Inclusive leadership. The view from six countries*, Estados Unidos. Pp. 1 – 20.

Ohm, J., Travis, D.,Pasquarella, L.,Sattari, N., Shaffer, E., Van T., y Foust, H.,(2020): *COVID-19: Women, equity and inclusion in the future of work, Catalyst*, Estados Unidos, pp. 1-30.

Shore, L., Randel, A., Chung, B., Dean, M., Ehrhart, K., y Singh, G. (2011): *Inclusion and Diversity in Work Groups: A Review and Model for Future Research, Journal of Management* Vol. 37 No. 4, Estados Unidos, pp.1262 – 1289.

Travis, D., Shaffer, E., y Thorpe, J.,(2020): *Getting real about inclusive leadership: why change starts with you, Catalyst*, Estados Unidos, pp. 1-21.

Tulshyan, R. (2020): *How to be an inclusive leader through a crisis, Haravard Business Review*, Estados Unidos, pp. 1-6.

Waguih, A. y Williams, E. (2018): *"A dynamic model of organizational resilience: adaptive and anchored approaches", Corporate Communications: An International Journa*l, vol. 23, núm. 2, pp. 180-196.

Wang, J. (2008). "*Developing Organizational Learning Capacity in Crisis Managemen*t". *Advances in Developing Human Resources*, 10(3), 425-445.

El sector empresarial, un reto gubernamental ante el COVID-19 en Puebla, México

Alfredo Pérez Paredes, José Aurelio Cruz de los Ángeles y Giovanni Brian Garrido Maldonado

Introducción

El tema de la pandemia de carácter mundial ha generado diversas problemáticas en los diferentes órdenes de gobierno en México, sobre todo al tener que enfrentar el alto impacto económico de la pandemia por el COVID-19, y que sin duda dificultará una recuperación expedita de la economía, además se percibe un apoyo muy limitado del sector público para mitigar el impacto negativo en el ámbito empresarial.

Por otra parte, en diversas instancias internacionales como la OCDE, 2020, se advierte que el *Producto Interno Bruto* (PIB) de México presentará este año una reducción del 7% y una recuperación de 2.2% para 2021 (Luna,2020). Otro tema complicado es la situación de las micro y pequeñas empresas que como consecuencia de las diversas disposiciones gubernamentales han tenido que cerrar y esto trae como resultado la perdida de empleos y por ende una disminución de las actividades productivas que genera una crisis financiera muy compleja de resolver.

Ante ello, es importante realizar la presente investigación para identificar cuál es la percepción de los micro y pequeños empresarios ante las decisiones gubernamentales que se han tomado para combatir al COVID-19 y cómo le han afectado al funcionamiento de sus organizaciones, con las respectivas consecuencias para sus colaboradores que se quedaron sin empleo o tuvieron que aceptar la disminución de sus salarios.

Adicionalmente se realiza este trabajo para identificar cuales son las acciones que esperan recibir los empresarios por parte del gobierno, con el propósito de disminuir el alto impacto económico que se ha generado y les permita reiniciar sus actividades, generando nuevamente los ingresos suficientes para que la empresa funcione y además cubran sus necesidades personales y familiares.

Teoría del Cisne Negro

Sin duda alguna, los momentos tan complejos que viven actualmente todas las naciones del mundo ante está crisis de salud y que se ha trasladado al ámbito económico, representa grandes retos para los diferentes órdenes de gobierno de las naciones por lo que es importante contextualizar este tema y para ello se sugiere el siguiente marco teórico.
Este acontecimiento del COVID-19, sin duda, nadie lo esperaba y se ha convertido en un suceso que cumple con los criterios establecidos en la *Teoría del Cisne Negro*, misma que fue planteada por Taleb Nassim y determina que estos sucesos se presentan con tres características específicas, y la primera es considerarlos como eventos atípicos, debido a que no existe un fenómeno igual en el pasado; en segundo lugar implican un alto impacto y de dimensiones globales y por último, a pesar de ser algo inesperado, después de que se presentan la naturaleza humana, genera los argumentos necesarios para explicar su presencia y por lo tanto se deduce que se pudo predecir. (Navarro, 2020)

Por lo antes expuesto, se puede observar que esta pandemia que se vive actualmente, cumple con las tres características, primero se identifica que este nuevo virus forma parte de la familia de los coronavirus que causan enfermedades tanto en animales como en humanos, pero el COVID-19 era desconocido y por ello no se sabe cómo contrarrestarlo y está causando tanto daño a la humanidad. También se percibe un alto impacto para los habitantes de todo el planeta, debido a que su propagación se ha presentado en todas las naciones y por igual, causando los mismos estragos sin importar sin son países denominados de "primer mundo" o de otra índole, afectando de forma más drástica a los países con evidentes desigualdades y por último algunos científicos han manifestado que este tema de la pandemia se pudo predecir, porque no es la primera que se presenta

y se argumenta que a pesar de los dolorosos momentos vividos anteriormente, no se generaron las condiciones para enfrentarla correctamente.

Este fenómeno de la pandemia ha sido comparado con otros *Cisnes Negros* como lo son el calentamiento global y el atentado de las torres gemelas que en su momento han centrado la atención del mundo entero (Taleb, 2007). Pero adicionalmente Taleb considera que este tipo de fenómenos pueden presentarse tanto en el ámbito político, económico y social, debido a que son poco predecibles y generan un gran impacto en la sociedad y explica cómo funciona la mente humana en relación a la historia y presenta el concepto del *Terceto de la Opacidad* y afirma que el primer componente es la "ilusión de comprender" en donde las personas creen conocerlo todo y consideran por ello que pueden predecir el futuro, pero la realidad es demasiado compleja para que ello ocurra, el segundo aspecto es la "distorsión retrospectiva", es decir, que considera que la humanidad es incapaz de anticipar los hechos, y hasta que ocurren los puede evaluar y entender y el último elemento es la "valoración exagerada de la información" ofrecida por los medios de comunicación que la considera toxica (Bejarano B., 2013). Con base en lo anterior se puede deducir que estos fenómenos denominados *Cisnes Negros* no se pueden predecir debido a que la humanidad no cuenta con los elementos necesarios para hacerlo y por ello se seguirán presentando.

Por otra parte, Taleb hace referencia a la incertidumbre como parte de la *Teoría del Cisne Negro* y menciona dos jurisdicciones utópicas que denomina "Mediocristán" y "Extremistán" (Mira, 2011). En la primera se explica que los sucesos son predecibles y pone de ejemplo a algunas profesiones en donde por más esfuerzos que las personas hagan, los resultados siempre serán los mismos y solo se verán algunas mínimas mejoras a mayor esfuerzo. En la segunda se explica que los sucesos no son predecibles y retomando el ejemplo de las profesiones asegura que algunas personas con poco o ningún esfuerzo pueden generar resultados extraordinarios, pero en este tipo de profesiones solo algunos destacan y el resto se queda marginado. Por lo tanto, la percepción de la incertidumbre ante un fenómeno de *Cisne Negro*, depende mucho de en qué posición se encuentren las personas y obviamente este tipo de sucesos aparecen en el lado del Extremistán.

Indudablemente, se ha demostrado la veracidad de esta teoría, debido a que esta crisis que se está viviendo, sobre todo en el ámbito empresarial, han cambiado la forma de operar de las mismas organizaciones productivas y de toda la población a partir de la pandemia que se vive y que nadie esperaba.

Las microempresas, un sector altamente vulnerable

Sin duda alguna, las empresas en cualquier sociedad representan el motor económico que permite la generación de empleos, contribuye al PIB y además se convierte en un mecanismo de generación de riqueza para los empresarios, como un reconocimiento a la capacidad de crear y hacer crecer un negocio en el difícil mundo empresarial. Por lo anterior, en México el gobierno a nivel federal le da un seguimiento puntual a este sector tan importante, a través del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI), que lo realiza a través del *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas* (DENUE), por lo tanto, en esta parte del trabajo se desglosará cómo se conforma el sector empresarial a nivel federal, estatal y municipal.

El DENUE es una herramienta estadística en línea emitida por el INEGI ubicado en *(https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/)* que permite conocer el número de unidades productivas en México, en la actualidad, existen 5,487,061 empresas divididas en 20 actividades económicas y estos rubros a su vez se pueden clasificar por el tamaño de establecimiento, pudiendo ser micro (de 0 a 10 colaboradores), pequeña (de 11 a 50 colaboradores), mediana (de 51 a 250 colaboradores) y grande (de 250 colaboradores en adelante) y adicionalmente se puede determinar un área geográfica de la nación, ya sea a nivel de entidad federativa o a nivel municipal. (INEGI, 2020)

Por otra parte la entidad federativa de Puebla representa el 6.23% del total a nivel nacional, de acuerdo a lo que presenta el DENUE, debido a que existen 341,632 empresas, mismas que son un número importante y que se encuentran ubicadas en forma estratégica, debido a su cercanía con la capital del país y de la gran infraestructura con la que cuenta, además de tener dos plantas armadoras de automóviles más representativas a

nivel nacional como lo son Volkswagen y Audi, mismas que contribuyen enormemente a la economía del estado y en la Tabla No. 1 se muestra la distribución por tamaño de las empresas en el estado.

Tabla No. 1 Empresas en el estado de Puebla

No.	Tamaño	Número	%
1	Micro	326,481	95.57
2	Pequeño	12,622	3.69
3	Mediano	2,040	0.60
4	Grande	489	0.14
	Total	341,632	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del DENUE

La actividad empresarial del estado de Puebla, al igual que en el resto de la república, se caracteriza por contar con un porcentaje muy alto de las microempresas que en número representan un total de 326,481 empresas que simbolizan el 95.57% del total, por lo tanto, esta cantidad tan importante de organizaciones productivas debieran ser el foco de atención de los diferentes órdenes de gobierno.

A este tipo de empresas le siguen las de tamaño pequeño con 12,622 que tan solo representa el 3.69% que, sin duda, a pesar de ser un poco más grande en número de colaboradores, también enfrentan los mismos problemas de las micro, aunque también suelen ser flexibles y eso permite innovar y crear nuevos procesos para ser más productivos y competitivos.

Posteriormente siguen las empresas de tamaño mediano con el 0.60% y las grandes empresas con tan solo el 0.14%. Lo anterior refleja que a pesar de que en teoría tienen mejor estructura y capacidad de gestión son las menos.

Posteriormente, la actividad económica del municipio de Puebla, está conformada por un total de 94,331 empresas, y no cambia el panorama que se vive a nivel de entidad federativa, puesto que se observa que las microempresas toman un papel importante, siendo un total de 87,995, el cual representa el 93.28%, por lo tanto, es importante que las autoridades brinden atención inmediata a este sector.

Tabla No. 2 Empresas en el Municipio de Puebla

No.	Tamaño	Número	%
1	Micro	87,995	93.28
2	Pequeño	5,139	5.45
3	Mediano	953	1.01
4	Grande	244	0.26
	Total	94,331	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del DENUE

Debido al gran número de microempresas en el municipio, las autoridades de la entidad deben consignar futuras acciones que beneficien y sustenten la prevalencia de este sector sobre todo en estos momentos de crisis que están viviendo por la pandemia, dado que es posible que ciertas empresas consideradas no esenciales, desistan a sus labores a causa de la imposibilidad de llevar a cabo las actividades que normalmente desempeñan, contemplando que la mayoría de movimientos económicos se llevan a cabo en la capital.

Prosiguiendo, las empresas pequeñas formales forman un total de 5,139, que representan un 5.45% dato aún más preocupante porque, refleja que son pocas las organizaciones productivas que tienen posibilidades de crecer, aunque eso no disminuye las probabilidades de la mortalidad empresarial. Por otro lado, las empresas medianas representan solo un 1.01%, y las grandes empresas un 0.26% lo cual refleja que hay que fundamentar planes que contribuyan a que más empresas puedan ser medianas o grandes.

Como se observa, las micros y pequeñas empresas son las más representativas en el ámbito nacional, estatal y municipal y en ocasiones se les estigmatiza como entes económicos que se originan como un tema de autoempleo y las políticas públicas son muy pobres para apoyarlas en su crecimiento. Adicionalmente, ante esta crisis que se vive se han presentado diversas problemáticas que se presentan a continuación.

Contexto económico en México

Dentro del marco económico de Norteamérica, el gobierno de Canadá ha implementado un plan de respuesta económica para detener los daños colaterales de la pandemia, esto consta de una ayuda a las familias desempleadas, además de las medidas de confinamiento obligatorio a todas las personas que vuelvan al país del extranjero, por otra parte, se han implementado estrategias para disminuir los impuestos en curso del año para postergarlos para finales del 2021 (*Govemment of Canada*, 2020). Indudablemente Estados Unidos no se queda atrás, puesto que ha decidido asignar un estímulo económico a más de 80 millones de personas al percibir cheques para apoyar la economía y el desempleo que ha generado esta problemática, por ello, se han ejecutado medidas preventivas; la compra de comestibles, la invitación a la ciudadanía a donar plasma y comunicar a las autoridades correspondientes sobre posibles casos para su atención rápida a cuidados intensivos además del cierre de recintos de gran tamaño y denunciar la venta ilegal de productos médicos a través de internet. (*White House*, 2020). Actualmente estas naciones han puesto medidas que coadyuvan la sobrevivencia de las personas ante el desempleo y el decreciente nivel del mercado que determinará un freno esporádico de la vida habitual, sin embargo, dichos subsidios han impulsado nuevas condiciones de reapertura económica.

Por otra parte, en Latinoamérica ha tomado un papel importante a lo largo de la expansión, se estima que los efectos de esta pandemia será una gran recesión económica, la *Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe*, prevén que para el año 2020 habrá una contracción regional del 5.3%, la más alta que se ha pronosticado desde la gran depresión, por ello, la tasa de desempleo desafortunadamente se

estimó en un 11.5%, siendo México y Brasil los países más afectados, al tener un alto valor en las exportaciones especializadas en bienes primordiales, en consecuencia, es bastante posible que su precio disminuya, además del impacto de la deserción económica de Estados Unidos. No obstante, las coordinaciones internacionales han declarado que es fundamental adecuar condiciones después de la etapa pandémica. En dicho contexto, existen empresas que han acondicionado su funcionamiento bajo los requerimientos sanitarios necesarios, tomando herramientas tecnológicas que reinventen actividades internas. Mientras en Chile se dispara la fase cuatro de la pandemia del coronavirus, se ha propuesto un "plan de hibernación" que se destaca por ser un periodo de cuarentena más largo y estricto en donde funciona un mínimo número de empresas, tras haber reportado cerca del 80% del total de las infecciones por dicha enfermedad. Dadas las circunstancias, algunos países de Latinoamérica han tenido normativas que incentivan el aislamiento social como medida de prevención, ya que desafortunadamente, el PIB de cada país ha tenido efectos negativos, creando nuevas estrategias de mercado.

En el contexto mexicano, el *Consejo Coordinador Empresarial* (CCE) ha propuesto una lista de soluciones para las pequeñas y medianas empresas, que destacan aumentar los estímulos fiscales con el fin de solventar la liquidez empresarial y aumentar el gasto público y la creación de un consejo fiscal y económico de emergencia, el cual estaría conformado por los gobiernos locales, representantes del sector privado y académicos con el propósito de formar un plan de emergencia. (Albarrán, 2020). La *Organización Internacional del Trabajo* (OTI) hace hincapié en el apoyo a los trabajadores y emprendedores ante los riesgos laborales que conlleva la enfermedad, de manera que debe existir una serie de condiciones en los lugares de trabajo y aumentar los esfuerzos económicos para formar nuevas variantes del empleo y generar ingresos, promover la economía local y evitar cambios riesgosos de la oferta y la demanda, por otra parte, se recomienda una adecuada mejora en cuanto al suministro de equipos de protección para el personal, fortalecer los procedimientos de higiene y los modelos de procedimiento de la organización y distribución del trabajo, fomentar el respeto y la no discriminación, la ampliación de derechos o bajas por enfermedad, con el fin de garantizar los ingresos de las personas que enfrenten padecimientos a causa de la epidemia. Las

pequeñas y medianas empresas enfrentan un reto al ser protagonistas de su importancia económica, para llegar a soluciones claras y objetivas, es necesario juntar esfuerzos económicos, políticos y sociales que ayuden a la reactivación significativa, ya que otras alternativas serán perjudiciales a largo plazo, al aumentar la deuda pública que abarcará el desempeño microeconómico, tal como menciona (Berrios, 2020), la inactividad monetaria y social debe mantenerse mientras que la reactivación se difunda bajo el control del virus, debido a esto, la duración de cada etapa es incierta y en consecuencia, existe la posibilidad de la ayuda del Estado para toda empresa y sus colaboradores mediante subsidios para ayudar a la estabilidad de salarios, la estancia de la productividad, el lanzamiento de nuevos productos y servicios al mercado para evitar desistir al desempleo, en niveles microeconómicos, se debe hacer una evaluación del entorno de las condiciones locales y establecer relaciones con el cliente y empresas, creando lazos que obtengan nuevos y existentes mercados.

Metodología

Para el presente trabajo de investigación se realizó una búsqueda del marco teórico de fuentes primarias para darle sustento académico, así mismo, se diseñó un instrumento con 2 variables que son la problemática del Covid-1 y la Percepción del desempeño gubernamental con un total de 12 ítems. Así mismo, se consideró una población total de 93,134 micro y pequeñas empresas en el municipio de Puebla, de acuerdo a los datos del DENUE y se consideró un margen de error del 10% y un nivel de confianza del 95% por lo que se generó una muestra de 96 encuestas. Cabe destacar que estos datos fueron los que se consideraron, toda vez que no se tuvo algún tipo de apoyo y la dificultad que representa aplicar las encuestas ante el actual confinamiento al que todos los sectores de la sociedad deben de cumplir.

Resultados

A continuación, se muestran los resultados obtenidos en relación a la encuesta aplicada a los empresarios en consideración a la percepción que se tiene sobre las políticas públicas que implementa el gobierno ante la pandemia en el ámbito económico.

Datos Generales

Primero se presenta los datos generales de los empresarios encuestados.

Lo primero que se cuestionó, fue el género que tienen los empresarios en el municipio de Puebla. Para este estudio en particular se observa, que existe un incremento de la actividad empresarial femenina de 58.50%, por otra parte, el 41.50% corresponde al masculino, lo que demuestra que la tendencia de la participación de la mujer se ha incrementado considerablemente y que, por las nuevas condiciones sociales y económicas, esto seguirá en crecimiento. Vea Gráfico No. 1.

Gráfico No. 1: Genero de los empresarios

Fuente: Elaboración propia, con los resultados obtenidos de la encuesta.

Por otra parte, se cuestionó el tamaño y giro de la empresa. Al igual que el parámetro presentado por el DENUE, se evidencia un porcentaje muy alto de microempresas al tener un 85.4% y que ratifica la importante participación que tienen estas empresas en Puebla y México. Se puede observar, que este sector al ser el más amplio, también ha sido el que más dificultades ha tenido, siendo este un punto de atención de las entidades correspondientes que permitan mejorar el panorama del crecimiento económico

local, prosiguiendo, el 12.2% corresponde a las pequeñas empresas y finalmente el 2.4% forma parte de las medianas empresas.

Mencionado lo anterior, las empresas que predominan en el municipio de Puebla son las comerciales 48.40% y de servicios 43.90%, tal se muestra según la clasificación del DENUE que en su mayoría son microempresas, el sector industrial solo representan el 7.30%. Vea la Tabla No. 3.

Tabla No. 3. Tamaño y giro de las empresas

Tamaño	Giro			Total
	Comercial	Servicios	Industrial	
Micro	41.68%	37.49%	6.23%	85.40%
Pequeña	5.95%	5.36%	0.89%	12.20%
Mediana	1.17%	1.05%	0.18%	2.40%
Total	48.80%	43.90%	7.30%	100.00%

Fuente: Elaboración propia, con los resultados obtenidos de la encuesta.

Por otra parte, se preguntó en relación a la emisión de comprobantes fiscales y se identificó que existe un gran número de empresas formales con el 68.30%, siendo un detonador de oportunidades para el estado al recibir mayores impuestos y que además contribuyen a la generación de empleos. Adicionalmente se encontró que el 31.70% no lo hace y es un porcentaje muy alto.

Problemática del COVID-19

En esta parte de la encuesta se identificó cómo impacta la problemática del COVID-19 al sector empresarial y se muestran a continuación los Ítems de esta variable.

Gráfico 2: Variable Problemática del COVID-19

Fuente: Elaboración propia, con los resultados obtenidos de la encuesta.

Prevención de la Problemática (P.P.)

Sin duda alguna esta problemática sanitaria ha puesto en jaque a la mayoría de empresas, dadas las circunstancias, el 90.30% manifestó que no tenía previsto que ocurriera esta problemática y por lo tanto no estaban preparados para ello, y solo el, el 9.7% considera que si estaba prevenido para esta pandemia.

Similar Problemática (S.P.)

Indudablemente la pandemia del COVID-19 ha generado una nueva forma de hacer las cosas dentro de las organizaciones por el fuerte impacto que ha tenido, y esto se refleja cuando se les cuestionó a los empresarios si anteriormente había enfrentado una

situación similar y el 92.70% contesto no estar de acuerdo, lo que refleja que en la mayoría de las ocasiones los empresarios habían trabajado con normalidad.

Problemática Prevista por el Gobierno (P.P.G.)

Así mismo, cuando se cuestionó si consideraban que la problemática pudo predecirla el gobierno, el 61% considera que si lo pudo haber hecho y el 39% considera que no era fácil de hacer y en este tema algunos autores consideran que no se podía prevenir porque en realidad nadie lo esperaba, pero si puso en evidencia las grandes problemáticas existentes en cuanto a los sistemas de salud, sobre todo en naciones denominados como "países en vías de desarrollo".

Fuerte Impacto Empresarial (F.I.E.)

Por último, se observa que el 95.20% considera que esta crisis generada por la pandemia ha tenido un fuerte impacto en el sector empresarial (F.I.E.), sobre todo porque las políticas adoptadas por los diferentes órdenes de gobierno, han contribuido en gran medida al cierre de las empresas con el propósito de evitar los contagios, pero esta toma de decisiones ha contribuido al freno de las actividades productivas que también con lleva el despido de los colaboradores o en su defecto la disminución de salarios que sin duda afecta la economía de las familias y un grave deterioro de la economía en general.

Percepción sobre las Medidas Gubernamentales

En esta parte de la encuesta se identificó cómo perciben los empresarios las medidas gubernamentales que se establecieron ante la problemática del COVID-19 y se muestran a continuación los Ítems de esta variable a través del Gráfico NO. 3.

Gráfico 3: Medidas gubernamentales

Fuente: Elaboración propia, con los resultados obtenidos de la encuesta.

Medidas Contribuyeron al Cierre (M.C.C.)

Primero se observa que el 73.20% de los empresarios considera que las medidas implementadas por los diferentes órdenes de gobierno, contribuyeron al cierre de las empresas, lo que lamentablemente ha puesto en graves problemas a las empresas, ante la ampliación de la "cuarentena" que ha representado pérdidas económicas importantes al dejar de generar ingresos y tener que seguir cumpliendo con el pago de gastos fijos y de la parte tributaria.

Medidas Sanitarias del Gobierno (M.S.G.)

Indudablemente existen divergencias ante las medidas que se han implementado a lo largo de la pandemia, se puede observar que existe un descontento de los empresarios ante las medidas tomadas para erradicar esta pandemia, el 73.20% considera que no está de acuerdo con las mismas, que se basaron principalmente en la disposición del confinamiento que sin duda orilló al tema del cierre de las empresas.

Políticas para Combatir Contagios (P.C.C.)
Por otra parte, es observable que existe una diversificación de opiniones, al existir un desconcierto ante las medidas implementadas para combatir los contagios, y el 68.20% considera que las políticas implementadas por el gobierno no están contribuyendo a detener la pandemia.

Conocimiento de Programas (C.P.)
Dentro del marco de la difusión de dichos programas, se puede observar que existe un desconocimiento muy importante de los programas que el gobierno implementa con el propósito de ayudar a las empresas, debido a que solo el 26.80% manifestó conocerlos, lo que refleja que no existe una adecuada difusión de las acciones gubernamentales y si a esa parte se le suma que los recursos financieros son limitados, todavía el tema se vuelve más complejo, por ello es necesario sumar más canales de comunicación que se encarguen de dicha tarea.

Desempeño Gobierno Federal (D.G.F.)
Por otra parte, se cuestionó como ha sido el desempeño gubernamental en los tres órdenes de gobierno ante el manejo de la pandemia y se encontró que los empresarios en un 56.10% consideran que el orden federal no ha realizado, un manejo adecuado de la crisis.

Desempeño Gobierno Estatal (D.G.E.)
En relación al orden estatal se determinó que el 97.60% no está de acuerdo y solo el 24.40% consideró que el orden municipal no ha manejado correctamente la pandemia. Como se observa la peor percepción de los empresarios la tiene el gobierno estatal, seguramente por que las medidas implementadas han tenido con la emisión de decretos en donde no se permite la reapertura de las empresas, ante el incremento de los contagios, además de otras disposiciones que fueron muy cuestionadas como por ejemplo el programa *Hoy no circula*.

Desempeño Gobierno Estatal (D.G.M.)

Por lo anteriormente dicho, el desempeño del gobierno municipal ha tenido diferentes panoramas, puesto que su desempeño muestra resultados positivos al implementar estrategias al disminuir el costo de pago de energía eléctrica, distribuir agua potable en lugares demandados, dar apoyos a comerciantes, empresarios y artesanos, entre otros.

Apoyos gubernamentales

Por último, se cuestionó que esperarían los empresarios, por parte del gobierno, que les permita reiniciar sus actividades y se destacó lo siguiente: la suspensión de pago de impuestos con el 58.50% y el pago de la energía eléctrica con 41.50%, que fueron los porcentajes más altos y que de alguna manera son temas administrados por el gobierno federal, los demás rubros son conceptos que tradicionalmente se han buscado por parte de los empresarios. Al dejar de tener utilidades, los impuestos decaen, siendo el sustento primordial del gobierno, por lo que es necesario estimular el crecimiento de las empresas que residen en el municipio de Puebla y esto permitirá beneficiar al mismo tiempo a la población todo lo expuesto en esta parte se refleja en el Gráfico No.4.

Gráfico No. 4: Apoyos gubernamentales

Fuente: Elaboración propia, con los resultados obtenidos de la encuesta.

Como se observa el reto del gobierno ante esta crisis es muy grande, pero esto no es un tema sencillo de resolver, toda vez que la emergencia médica está absorbiendo la mayoría de los recursos financieros que tienen los diferentes órdenes de gobierno y que por lo regular resultan ser escasos, lo que no permite destinarlos a un sector tan importante como el empresarial.

Conclusiones

En este trabajo de investigación se plantea la grave problemática que está generando el COVID-19, no solo en el ámbito local, si no en el nacional y global, lo que no solo ha provocado una emergencia médica, también generó una problemática en el ámbito empresarial que no ha tenido precedente y coadyuvo al cierre de empresas y una alta tasa de desempleo, que a su vez provocó una enorme crisis económica.

Se ha identificado como esta pandemia no había sido contemplada como una situación que se pudiera vivir a nivel global y obviamente a nivel local, por lo que este evento inesperado ha provocado que las empresas que en este país en su mayoría son micro y pequeñas empresas sufrieran los grades estragos que conlleva tener que dejar de operar, ante las disposiciones gubernamentales, que encontraron en el confinamiento, una estrategia para disminuir os contagios y que pudiera poner en evidencia el ya tan lastimado sistema de salud en la nación.

También se encontró que las empresas no han tomado con buenos ojos las políticas que han establecidos los diferentes órdenes de gobierno, además de que no consideran que las mismas hayan contribuido a disminuir los contagios y si han provocado el cierre de las empresas con las diversas implicaciones económicas que conlleva, además no todos conocen los programas que impulsan para el apoyo de las empresas. Por otra parte, se encontró que la percepción de los empresarios hacia el actuar de los gobiernos no es bueno, resultando el gobierno del estado de Puebla, con la mayor tasa de descontento.

Por último, se identificó que los empresarios esperan algún tipo de apoyo por parte del gobierno para poder reiniciar operaciones y se encontró que esperan recibir beneficios

de tipo fiscal para poder hacer frente a la falta de ingresos, además del tema de la energía eléctrica que de alguna manera son temas que conciernen al gobierno federal.

Sin duda, esta problemática de la pandemia es un gran reto gubernamental que sin duda requerirá de la participación de todos los sectores de la sociedad para salir delante, pero el gobierno debe jugar un papel fundamental para coordinar esta reactivación económica y social.

Referencias

Albarrán, E. (27 de Abril de 2020). *¿Qué se está proponiendo para reactivar la economía mexicana frente al COVID-19?* Obtenido de *El Economista*: https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Que-se-esta-proponiendo-para-reactivar-la-economia-mexicana-frente-al-Covid-19-20200427-0068.html

Bejarano B y Ximena, D. (2011). *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*, Revista Científica *Guillermo de Ockham*, Universidad de San Buenaventura, 229-232.

Berrios, M. (16 de Abril de 2020). *¿Qué políticas pueden ayudar a las pequeñas empresas a superar el COVID-19?* Obtenido de Organización Internacional del Trabajo|: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_741889/lang--es/index.htm

Cuesta-Santos, A., y Valencia-Rodríguez, M. (2018). *Capital Humano: Contexto de su gestión. Desafíos para Cuba*. Ingeniería Industrial, 135-145.

El Economista. (03 de Marzo de 2020). Obtenido de *Australia recorta su tasa de interés por el impacto del coronavirus*: https://www.eleconomista.com.mx/mercados/Australia-recorta-su-tasa-de-interes-por-el-impacto-del-coronavirus-20200303-0035.html

Forbes. (18 de Mayo de 2020). *China ofrece 2,000 mdd a países pobres para combatir el COVID-19*. Obtenido de *Forbes*: https://www.forbes.com.mx/mundo-china-2000-mdd-paises-pobres-combatir-COVID-19/

Govemment of Canada. (27 de April de 2020). *Canada's COVID-19 Economic Response Plan*. Obtenido de https://www.canada.ca/en/department-finance/economic-response-plan.html

INEGI. (Mayo de 2020). DENUE. Obtenido de INEGI: https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/

Luna, C., (10 de junio de 2020). *Escenarios para la economía de México y del mundo son sombríos*

en 2020: OCDE: https://elceo.com/economia/perspectivas-economicas-2020-ocde-mexico/

Mira, P., (2011). *El cisne negro*, Revista de *Economía Institucional*, 405-410

OMS. (24 de Abril de 2020). *COVID-19 situation in the WHO European Region*. Obtenido de https://who.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/ead3c6475654481ca51c248d52ab9c61

OTI, (30 de junio de 2020). *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo*. Quinta Edición, Estimaciones actualizadas y análisis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf

Secretaría de Economía. (2012). *Grandes empresas*. Obtenido de SE: http://www.2006-2012.economia.gob.mx/mexico-emprende/empresas/gran-empresa

Taleb, N. (2013). *El cisne negro.* Barcelona: Edc Culturales Paidos/Booket.

White House. (Abril de 2020). whitehouse.org. Obtenido de Reapertura de los Estados Unidos: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/04/DIRECTRICES-REAPERTURA-DE-LOS-ESTADOS-UNIDOS.pdf

Burocracia y contingencia: incógnitas y propuestas

Jaime Espejel Mena

Introducción

El ámbito de lo público es hoy también campo de acción de lo privado y los términos de la relación entre gobierno y sociedad civil deben de cambiar, ya que la construcción del Estado moderno exige la acción conjunta de ambos actores sociales. La democracia representativa sola, condición indispensable de la convivencia social, ya no garantiza la gobernabilidad. Las sociedades a principios de siglo se enfrentan a retos y problemas antes no contemplados, que requieren de la mayor participación ordenada.

La administración pública es un medio de conservación social y como medida de conservación debe existir una administración que sea pública y que su fin último sea el bienestar de los ciudadanos. Por consecuencia, todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y de las cosas que lo rodean; todo cuanto pertenece o tiende a propiciar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la función en común de sus intereses y sentimientos y el empleo de las cosas es atribución de la administración pública.

Dicho lo anterior, el Estado es el único agente con capacidad de institucionalizar y con ello mitigar los conflictos que surgen en la sociedad. Conflictos que sólo podrá resolver en un marco democrático, reorganizando sus instituciones, aplicando procesos administrativos de calidad y estableciendo compromisos entre los diferentes sectores de la sociedad, a los cuales debe someter la evaluación de su gestión para que con ello procure

su finalidad. La gestión pública es la única que permite mantener una vinculación del gobierno con los ciudadanos. Para que el Estado desarrolle con eficacia sus funciones, necesita un sector público moderno, desarrollado y profesional, que influya en la sociedad, también de un grupo de dirigentes con liderazgo y capacidad de gestión.

De esto nos ocuparemos, de los cambios que atañen directamente a la administración pública, de aquellos que exigen un replanteamiento de su perfil, de su función y de su objeto de estudio. Uno de los análisis más serios y debidamente fundados es el que se refiere a la burocracia como un prospecto de reformulación para el uso actual y futuro del proceso de gobierno.

El mundo actual representa un horizonte de desempeño para la administración pública, constituido como un conjunto de factores cuyo número al tiempo, que se ha incrementado, se enlaza de manera múltiple bajo nuevas combinaciones. Este horizonte se caracteriza por que se ha reducido el tiempo para prevenir acontecimientos, por lo que, en cosa de momentos, el futuro se transforma en presente y éste de inmediato se convierte en pasado. Las variaciones que existen en las decisiones del Estado o del gobierno influyen en factores reales de poder, capaces de modificar el curso de la historia y el comportamiento institucional de las organizaciones estatales.

Debido a ello, se advierte en nuestra sociedad, el inicio de un tipo de administración más eficiente, capaz de enfrentar los retos que la democracia conlleva. Buscar una democracia no reducida a un evento electoral, central y sexenal, para construir una democracia activa con determinados rasgos de organización, como la transparencia absoluta de la gestión pública y su control social, con mecanismos que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos frente al aparato del Estado, y que al mismo tiempo les permita intervenir en la actividad estatal a los ciudadanos. Para llegar a esta democracia activa es preciso, primero, promover transformaciones radicales en las estructuras actuales del aparato público, de tal manera que la gestión pública debe verse como una herramienta que permita manejar y dirigir internamente las instituciones que conforman la administración pública a fin de mejorar su gestión.

El desarrollo del sector público en México requiere cada vez más una tecnificación y especialización en sus procesos administrativos, entendido éste como: planeación, organización, dirección, control y evaluación. De ahí que necesite nuevas formas de hacer política desde el gobierno, además de un desarrollo de las relaciones institucionales entre el sector público y el privado. El Estado no es por definición eficiente y muchas veces tiene instituciones ineficientes que conllevan a su ilegitimidad; por ello, en la medida que la economía se vuelve más compleja, tanto el Estado como sus instituciones deben de ser eficientes para un buen desempeño económico, es decir, que la modernización de la administración pública y la del sector público es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr de manera eficiente las metas y objetivos del Estado y por ende de la administración pública.

Para nosotros la eficiencia de la administración pública depende de: un marco institucional que organice jurídica y políticamente los mecanismos estratégicos de las instituciones del sector público, del grado de burocratización y del tipo de liderazgo burocrático, así como de la descentralización del sector público; de la calidad de la información y diagnóstico en sus procesos administrativos, y del consenso político y la participación de los ciudadanos en el mejoramiento de dichos procesos de las instituciones.

Por tal motivo, consideramos que la intervención que el Estado instrumente, requiere de una administración pública basada en el principio de autoridad para que sus programas se apliquen de manera eficiente y racional, aunque esto no garantiza que se vayan a cumplir plena y eficientemente dichos programas, ya que entre más basadas estén las decisiones intervensionistas en la autoridad, se puede aparentar que se aplican y se cumplen, pero suele suceder que estas intervenciones crecientemente se vuelven ineficientes económica, social y políticamente.

La reflexión se estructuro en cuatro apartados: la administración pública institución del Estado, la administración pública en el Estado capitalista, la relacion entre el Estado y el mercado y la función pública en el contexto de la democracia, concluyendo con los comentarios finales y la bibliografía empleada.

La administración pública institución del Estado

Para Max Weber (1998), el concepto de aparato administrativo del Estado denota, preferentemente, a una institución formal. En su definición de Estado Weber sitúa el cuadro administrativo como un aparato que detenta y ejerce el monopolio de la violencia física. Las concepciones organicistas del Estado, de forma frecuente no le dan un peso organizativo a la administración pública; no obstante, como una organización, la administración pública no es equívoca sólo que tiende a identificarse exclusivamente con estructuras específicas. Por otra parte, en la caracterización instrumentalista también es muy común y considera que: "La administración pública, en su acepción más simple, es el instrumento que el gobierno moviliza para la ejecución práctica de sus programas" (Rodrígez, 1970: 29).

Como acción instrumental, la administración pública también ha sido definida con frecuencia. De acuerdo con esta concepción, la administración pública abarca todas las operaciones que tienen como objeto llevar a cabo o hacer cumplir por la fuerza la política del Estado (White, 1964).

En el modo de producción capitalista, el objeto de la administración pública sólo puede identificarse si se superan las concepciones formales y encuentran sus raíces en la realidad social. La administración pública no es simplemente un cuerpo formal que encarna en la burocracia y ciegamente pone en acción el poder de un Estado formal, que existe sólo en función de la realización de ese poder: la administración pública se explica por su relación con las clases sociales, es decir, en la medida en la que el propio Estado se justifica gracias a esta misma relación. En otras palabras, el Estado es la unidad de las clases o fracciones dominantes.

La administración pública tiene que encontrarse consigo misma como fenómeno real, histórico y concreto, ya que es un sujeto que existe en el tiempo y en el espacio, además de que tuvo y tiene, una realidad específica dentro de los distintos modos de producción que se han sucedido en la historia. La especificidad histórica de la administración pública la situamos exclusivamente en el capitalismo, pero sin desatender sus orígenes en

el modo de producción feudal, ya que su génesis histórica es la relación del Estado con la sociedad. Dado que en cualquier Estado priva esta relación, la administración pública siempre esta presente, aunque cabe decirlo, bajo diferentes modalidades, pero en esencia cumple con la relación Estado-sociedad.

Los servicios públicos, bien sea a cargo de la administración pública del Estado o de las empresas, suministran satisfactores elementales. Así, la administración pública, inmersa en una relación de clases, aparece como un centro de poder estatal que debe ser estudiado desde estas mismas raíces sociales. La administración pública es una institución del Estado, que como centro de poder, participa en la organización y en el ejercicio de este. Como institución estatal, la administración pública contribuye a la unidad de la sociedad. Finalmente, la privatización es una forma de gobernar.

La administración pública en el Estado capitalista

La administración pública en el capitalismo es la forma de relacionar al Estado con la sociedad, una forma de vincular lo general con lo particular dentro de un terreno donde las clases están presentes. La administración pública, como administración del Estado, parte de la universalidad de su propio carácter político para concentrarse en las particularidades de la sociedad civil. Precisamente aquí está la clave del estudio de la administración pública: la acción gubernamental, como administración del Estado, se caracteriza por individualizar su acción cuando entra en contacto con la sociedad.

La relación Estado-sociedad no existe sino con la relación sociedad-Estado; es decir, con la vinculación que va de ésta a aquél. De la misma forma como la administración pública relaciona al Estado con la sociedad, igualmente las clases sociales relacionan a la sociedad con el Estado. En la división de la sociedad y el Estado, hecho fundamental en el capitalismo, ocurren determinadas formas de relación: las clases sociales y la administración pública, la división del Estado y la sociedad constituyen una característica del capitalismo, lo mismo que las formas de mediación, de relación de clases y de administración pública que se establecen entre ambos (Guerrero, 1995).

El fundamento social y político de la administración pública es la separación del Estado y la sociedad; separación de la cual brota una necesaria intermediación de las clases y de la administración pública. Ésta vive en el modo de producción capitalista por cuanto existe, como condición histórica específica del divorcio entre el Estado y la sociedad; existen también en cuanto tiene la función de mediar entre ambos. Omar Guerrero (1995) señala cuatro condiciones históricas de la administración pública: la primera es que la administración pública es un ente real, ya que sus condiciones fundamentales se concretan a la división del Estado y la sociedad. Si la administración pública es una mediación, como tal no puede sino relacionar entes separados; de este modo la existencia real de la administración pública capitalista supone el divorcio de la sociedad y el Estado.

La escisión de la sociedad y el Estado crea la división entre vida pública y vida privada. Mientras la sociedad contiene al individuo egoísta, al individuo privado, el Estado supone al ser colectivo, al ciudadano, pero como ser abstracto formal. A su vez, el divorcio entre vida privada y vida pública produce la distinción entre actividades privadas asumidas por individuos, por particulares, en su beneficio; lo mismo que funciones públicas atribuidas al Estado.

La segunda condición histórica de la administración pública es la necesidad de relación entre el Estado y la sociedad. La administración pública trasciende al Estado relacionándolo con la sociedad, la administración privada engendrada en la sociedad civil permanece en su interior.

Su tercera condición nos lleva a las formas de mediación entre la sociedad y el Estado. El hecho primario es la existencia objetiva de la mediación y, el segundo las formas que adopta. La administración pública tiene una característica peculiar en cada modo de producción, ya sea antiguo, asiático, feudal o capitalista, según las bases de sus relaciones de producción y la situación que guardan la sociedad y el Estado; es decir, conforme se confundan o distingan ambos. En el capitalismo, Estado y sociedad son diferentes; por tanto, la administración pública, debido a la necesidad objetiva de la mediación, aparece como una relación entre los dos.

De ahí que la dualidad de la relación clases sociales y administración pública, sociedad y Estado, sea una característica típica del modo de producción capitalista; por lo que de ella se desprende la cuarta condición histórica de la administración pública: la organización de la relación.

Las cuatro condiciones históricas de la administración pública confluyen en la creación de un conjunto institucional, en un aparato organizativo en el cual se conserva el efecto de dualidad de la mediación.

De ahí que digamos que a cada modo de producción le corresponde una determinada forma de administración: recordemos que el oriente antiguo conoció formas despóticas, jerárquicas y centralizadas. Entre forma de gobierno y régimen administrativo se presenta una relación directamente proporcional. De la misma forma como los modos de producción se suceden en la historia, igualmente las formas de administración pública en los Estados, que le son correspondientes tanto al modo de producción capitalista como también al modo de producción socialista. La administración pública para que pueda progresar al compás de la sociedad en que vive, debe funcionar hacia la sociedad misma, recoger sus demandas y canalizarlas nuevamente a la sociedad.

La administración pública tiene en el capitalismo nuevas condiciones dinámicas que brotan del crecimiento de las fuerzas productivas, a la vez que engendran nuevos fundamentos sobre los cuales edificar su desarrollo: el divorcio de la sociedad y el Estado; así como la necesidad de la administración pública a manera de mediadora para que las relaciones se mantengan.

En el periodo de entreguerra se verificó un cambio estructural en la economía y en la sociedad, ya que el Estado amplió sus funciones. El surgimiento de nuevas formas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, se interiorizaron e institucionalizaron como el Estado de bienestar. El Estado de bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del intercambio del gasto social.

El Estado de bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Esta condición fue, sin embargo, sólo el detonador de lo que en el tiempo llegaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar. El Estado del bienestar tiene su inspiración en la teoría keynesiana. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico (Keynes, 1984).

Por lo tanto, el crecimiento del consumo privado fue posible gracias a que la política de gasto permitió incrementar progresivamente los salarios reales. En especial fue significativo el paulatino aumento de la parte social del salario (salario social), es decir, el conjunto de prestaciones sociales, que evidentemente significaban un aumento de los salarios directos contractuales, negociados bilateralmente entre sindicatos y empresas.
El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas, y así revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del Estado de bienestar no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y provisión de bienes públicos (Offe, 1990).

Por lo tanto, el modelo económico debería permitir dos objetivos. Primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad. A cambio, el Estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica. El sector privado fue apoyado a través de mecanismos financieros, y en general, de la política económica. En una primera fase del modelo el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación, y sólo posteriormente el sector externo de la economía jugaría un papel importante.

El Estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de las nacionalizaciones y creación de empresas públicas para la producción. De este modo el Estado de bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de socialismo de la demanda (Pimienta, 1994).

La posibilidad de implantar con éxito el modelo dependió, en última instancia, del consenso social que logró reunir alrededor de las nuevas instituciones, la política económica, y las reformas sociales que favorecieran el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y pleno empleo.

El modelo del Estado de bienestar creó las condiciones sociales y económicas que permitieron el establecimiento de un círculo virtuoso que combinó: crecimiento económico, productividad y salarios reales, en el marco de una cada vez más equitativa distribución del ingreso.

El Estado del bienestar se consolidó como una organización institucional multifuncional y polivalente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales. Pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el Estado fueron crecientes y la efectividad de las políticas económicas por el lado de la demanda también disminuyó.

Desde una perspectiva histórica, el Estado liberal del siglo XVIII fue un Estado mínimo, compuesto de un pequeño núcleo estratégico que ejercía apenas funciones típicas de Estado, tales como: defensa nacional, recaudación y diplomacia, entre otras. En esta configuración, el gasto público era muy pequeño con relación al producto económico de cada país. El Estado de bienestar, que surgió en los siglos XIX y XX, amplió su campo de acción al pasar a actuar directamente en el área social y a intervenir en el dominio

económico. Este Estado tuvo gastos crecientes hasta entrar en crisis en los años 80, cuando el gasto público alcanzó niveles muy superiores al 50% del producto económico de algunos países.

La burocratización propició una crisis del Estado benefactor, manifestada a decir de Blau y Meyer en los siguientes aspectos:

> El modelo fue progresivamente generando excesivas presiones y demandas sobre el estado que, al conjugarse con la recesión, el renacimiento de la inflación y el desempleo, dificultaron o hicieron imposible que el estado pudiera con sus funciones.
>
> El crecimiento excesivo del estado tendió a desplazar y desestimular a la inversión privada, y la ampliación al acceso de las prestaciones sociales frenó los incentivos al trabajo y al ahorro.
>
> Impone onerosas o ineficientes regulaciones que, en conjunto, tienen un impacto sustancial sobre el nivel de precios y productividad.
>
> Invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más eficiente ya que los programas establecidos por el estado, en áreas de un mayor beneficio social, resultan frecuentemente contraproducentes.
>
> Distorsiona los precios del mercado, lo que impide el aumento en la producción coaccionando su distribución y haciéndola ineficiente.
>
> Hace atractivo el desempleo y el ocio gravando a los que trabajan y subsidiando a los que no lo hacen.
>
> Impide el progreso tecnológico ya que mediante los subsidios obstaculiza una mejor forma de producción.
>
> Protege de la competencia extranjera a industrias ineficientes, lo que hace que se eleven los precios internos.
>
> Impide el progreso social puesto que los programas tendientes al beneficio social son ineficientes (Blau & Meyer, 1971: 118).
>
> La conclusión que se deriva de esas críticas nos hace evidente lo que se pretende: desactivar al Estado de bienestar, disminuyendo sus funciones a un nivel compatible con los nuevos requerimientos de la competencia internacional, inversión,

ahorro, productividad y eficiencia. Sería muy irresponsable decir que dicho diagnóstico es cierto, sin embargo, es simplista atribuir sólo al tamaño y a la ineficiencia del Estado la causa determinante de su crisis.

El surgimiento del Estado burocrático en la época moderna, concomitante a la emergencia del Estado de bienestar, tiene como características la acción directa, la impersonalidad y el modelo de control de procedimientos preestablecidos, en los marcos de la dominación racional-legal conceptuada por Weber. Este hecho trajo también el aparecimiento de muchos problemas relacionados al desempeño en la gestión pública a medida que se amplió el papel del Estado en la producción de bienes y servicios para la sociedad.

Predominó la contratación, de funcionarios directos, y no de empresas u organizaciones, para la producción de bienes o ejecución de los servicios para la población. Esta acción directa del Estado exige un gran esfuerzo de gestión en el sector público, actividad poco eficaz en el Estado burocrático que privilegia el control de procesos de trabajo en vez del control de resultados.

En este contexto, aparecen nuevas relaciones entre capital y trabajo; y la tradicional lucha de clases deja de ser el foco de las principales disputas. Patrones y empleados se unen para competir juntos tratando de conquistar el mercado (Pimienta, 1994: 32).

En suma, el Estado benefactor tiende a politizar todos los aspectos de la vida social; es decir, la sociedad se vuelve clienta, subordinada a él por medio del corporativismo, de negociaciones directas entre el Estado y ciertos sectores sociales que buscan su apoyo mediante la administración pública, pero negándole toda participación activa. En esta etapa la sociedad está supeditada a un aparato estatal que tiende a burocratizar el desarrollo social.

El riesgo entre el Estado y el mercado

Uno de los puntos de mayor debate a raíz del declive del estatismo omnipresente es, sin duda, la relación entre el Estado y el mercado. En otros tiempos se consideraba que la relación entre uno y otro era difusa, errática y accidentada, casi de mal necesario por parte del Estado.

Ahora y después de la crisis más aguda de la sociedad moderna, manifiesta desde los años setenta y que se intensifica en los ochenta, la cosmovisión de los mercados y del Estado es otra. En efecto, considerados como tipos de organización que cumplen roles distintos y como instituciones con una misión en la sociedad. Es a partir de los principios de la sociedad moderna dados en lo fundamental por las libertades civiles y públicas y por la tabla de valores de los derechos del hombre y el ciudadano, que el mercado y el Estado configuran un sistema de capacidades y respuestas institucionales inscritas en la etapa posindustrial, la cual corresponde al mundo contemporáneo.

Como instituciones creadas a favor de la sociedad moderna, responden a un sistema cultural donde la competencia, el cálculo, la racionalidad y las preferencias son la base de su funcionamiento. En el caso del mercado, no es factible concebirlo únicamente como un sitio para llevar a cabo intercambios de bienes y servicios. Por el contrario, es una institución sujeta a objetivos, valores, reglas y normas para evitar el juego salvaje de las transacciones económicas.

En este sentido, el mercado es una institución necesaria para asegurar la vida en asociación. Es necesario, porque los individuos y grupos tienen la posibilidad de satisfacer sus deseos, necesidades y preferencias. La gran opción de la vida moderna es la posibilidad para encontrar alternativas de realización individual y colectiva y el mercado es una opción para conseguirlo.

Respecto al Estado, su relación con el mercado se ha replanteado puntualizado a la luz de otras realidades. No hay duda de regular el mercado por parte de la autoridad estatal.

El Estado debe apoyar y vigilar lo que es y lo que se hace en el mercado. La idea de un Estado pasivo, neutral, externo y mal llamado de policía es inexacta (Uvalle, 1997).

El Estado es un creador de condiciones para garantizar la eficiencia del mercado. Es el responsable de dar certidumbre al modo en que los individuos han decidido atender sus necesidades. El Estado es la organización encargada de generar las reglas y normas que dan cuerpo al mercado como una institución social. Sin el Estado el mercado sería un mero lugar de compradores y vendedores entendidos como sujetos abstractos.

Por eso, la intensidad o retracción económica incide directamente en los rendimientos del mercado. El mercado no es una entelequia regida por la mano invisible. Es, ante todo, un sistema de relaciones de intercambio que promueven los agentes privados, el mismo Estado y las organizaciones sociales.

Con relación al mercado el Estado no puede estructuralmente dejar de regularlo ni mantenerse a una distancia que sea equivalente a una posible abstención. El Estado es parte del mercado y no puede, por tanto, desvincularse del mismo. Lo importante para el Estado es que su actividad económica sea estratégica y de efecto multiplicador para que los privados y las organizaciones públicas no sean suplantadas sino apoyadas y estimuladas para producir la riqueza material.

Toca al Estado promover, alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita, cuidando que sus organismos administrativos sean un medio del progreso individual y del bienestar social (Hibou, 2013).

El Estado no puede ni debe renunciar a su compromiso de diseñar y ejecutar políticas de bienestar social. Esto debe realizarlo no con más burocracia o estructuras administrativas, sino mediante organismos que justifiquen su legitimidad social y que acrediten su capacidad para distribuir beneficios tangibles.

La tecnología permite la adaptación de los productos a las necesidades de compradores, los mercados se están atomizando en nichos, los medios de comunicación no dejan de multiplicarse y de informar a unas audiencias continuamente decrecientes, las organizaciones que están surgiendo de la sociedad demandan al gobierno soluciones a problemas específicos, e incluso la estructura y cultura familiares están evolucionando hacia una creciente heterogeneidad (Ramió, 2019).

Pocas son las personas que parecen haber caído en la cuenta de que, si cambiamos la estructura de las empresas y dejamos intacta la del gobierno, crearemos un espacio vacío, con el consiguiente desencaje organizativo, que perjudicaría a ambas estructuras. Una economía como la que hemos descrito requiere una constante interacción entre mercado y Estado. De ahí que la propuesta sería desarrollar un paradigma en donde se pueda combinar Estado y mercado aprovechando las ventajas que cada uno ofrece. La privatización es una palabra que se ha convertido en un cliché en el plano mundial (Hibou, 2013).

Lo cual significa, que la privatización no es la panacea que los puristas del libre mercado pretenden. Porque, con frecuencia, arrastra su propia y larga lista de inconvenientes consigo. Sin embargo, en una época en la que todos los gobiernos se enfrentan a un entorno mundial caleidoscópico y sorprendente, la privatización ayuda a los gobiernos a centrarse en las prioridades, en lugar de disipar los recursos de los contribuyentes en una barahúnda de actividades secundarias que sólo les sirven para distraerlos de sus auténticos intereses sociales. Pero a nuestro parecer lo más significativo de la privatización es que acorta los tiempos de respuesta por parte del gobierno: tanto de las actividades enajenadas como de las conservadas. Y todo ello sirve para volver a sincronizar al gobierno con el rápido ritmo vital de nuestros días.

Resulta evidente también que los gobiernos están reconsiderando sus decisiones de hacer o comparar, y se preguntan si realmente deben seguir gestionando laboratorios y miles de otras tareas que podrían pasarse a contratistas externos. Los gobiernos se están moviendo hacia el principio de que su tarea es asegurar la existencia de servicios,

pero no la prestación de ellos. No obstante, se ha puesto en marcha una profunda reconceptualización de la reestructuración de los gobiernos, que de una forma u otra han sido paralelas con los cambios introducidos por las organizaciones del mundo económico o privado (Migdal, 2016).

Existe un creciente reconocimiento de que los factores institucionales, estructurales y de organización afectan la calidad de respuesta y ajuste del sistema de provisión de servicios sociales e influyen sobre la eficiencia de tales servicios.

El mejoramiento de la eficiencia, y en consecuencia el desempeño de los sistemas de provisión de servicios sociales, es importante para movilizar y mantener el respaldo público por parte de los contribuyentes y los votantes. Cuando los recursos se gastan en forma inadecuada, o el desempeño no es satisfactorio, dicho respaldo se debilita. Incluso en aquellos países que en la actualidad gastan poco, el mejoramiento de la eficiencia no sólo aumentará la eficacia de los limitados recursos que se destinan a estos servicios, sino que también puede construir una base para expandir en forma efectiva la acción pública en el futuro (BID, 1997).

La provisión directa de los servicios esta cada vez más en manos de unidades u organismos autónomos y responsables que mantienen altas reglas profesionales para su administración junto con autoridad para contratar y remunerar a su personal en forma más flexible, en los cuales la distinción entre propiedad pública y privada se vuelve cada vez menos importante. En general, los contrastes entre los diversos países demuestran que el mayor progreso probablemente provenga del aumento de la eficiencia en lugar de un incremento en el gasto. Podrían obtenerse enormes beneficios si la región utilizara en forma más adecuada los recursos que ahora destina a los servicios públicos. Los fracasos en la prestación de servicios sociales se deben principalmente a las ineficiencias de los propios sistemas (BID, 1997).

En consecuencia, los servicios sociales son demasiado importantes para fracasar, pero en la actualidad son demasiado ineficientes para ser exitosos, y el principal instrumento

de política disponible para mejorar la eficiencia es el cambio en la forma en que se organizan los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía. La variación en la eficiencia constituye en sí misma una consecuencia de numerosos factores, vinculados a la organización de los sistemas, entre ellos, la forma en que los recursos se asignan a la combinación más efectiva de insumos o a las intervenciones costo-efectivas, que el personal esté adecuadamente motivado o se asigne prioridad a la innovación y a la adopción de técnicas más eficaces (BID, 1997).

La función pública en el contexto de la democracia

El ascenso de los movimientos democráticos en la década de los años 80 también se ha caracterizado por la llegada de la tercera ola democratizadora en el mundo. Efectivamente, en América Latina se vivió un proceso de desmilitarización muchas veces acompañado por el ascenso de regímenes democráticos. Es la hora de la democracia. Los movimientos pro-democráticos tuvieron un notable impacto en las gestiones públicas de América Latina. Los funcionarios públicos aprendieron que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía está altamente condicionada a su fracaso (Fukuyama, 2016).

Este hecho dificultó la formulación de las políticas públicas puesto que la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales; lo que se logra sólo a través de estructuras ad doc, perfectamente flexibles, adaptables y con un alto dinamismo participativo: en otras palabras, lo que se requiere es innovación.

En el caso de México, también los procesos de democratización han puesto de manifiesto una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. Con la participación ciudadana, la función pública ha adquirido un carácter más plural, abierto y dinámico, al menos en el sentido electoral; sin embargo, para la propia funcionalidad de la gestión pública se requiere de un proceso de democratización más allá del sufragio. El perfil de la administración pública necesariamente ha provocado una redefinición de su estructura en cuanto a su funcionamiento, con el objeto de hacer frente a los retos que ya

mencionamos. El problema de la construcción de la democracia en un país como México, en realidad supone dos problemas: el del diseño de nuevas reglas, procedimientos e instituciones que funcionen de acuerdo con los principios mínimos de cualquier ordenamiento institucional democrático, y el de la destitución autoritaria; es decir, el problema de superar las inercias autoritarias del sistema. Si bien se trata de dos caras de una misma moneda, todo hace indicar que el primer aspecto dificulta mayormente nuestro transito a la democracia, ya que la administración pública mexicana aún se encuentra muy lejos de haberse modernizado para los cambios venideros (BID, 1997).

Los gobiernos no son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social; tampoco son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. No obstante, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde privan fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio: es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo y responsable.

Esta tarea del Estado, hacer que ocurran las transformaciones sociales, es la que debería constituir el centro de los esfuerzos de una verdadera reforma del Estado (Ayala, 1992). Por el momento, no hay ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores como la democracia. Cierto que todos los Estados modernos cumplen algunas funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica; no obstante, los estados cumplen diversas tareas que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas.

Estas tareas transformadas de los gobiernos, dirigidas a conseguir lograr grandes adelantos que van desde el estancamiento hasta un rápido ascenso, mientras se enfrentan a un fracaso singular, se alejan mucho de lo que usualmente preocupa a las teologías y a los esfuerzos tradicionales internacionales de reinventar el gobierno (Downs & Larkey, 1986) en Europa y Estados Unidos.

Los requerimientos de grandes adelantos en México, como en América Latina, difieren radicalmente de los esfuerzos para conseguir la eficiencia, la efectividad y la reducción del gasto público. Para ello es necesario que las medidas que se adopten se aparten de las rutas usuales de la reforma administrativa. Igualmente son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos, pasados y presentes, observados en la región para modernizar el Estado.

Pensamos que estas medidas no son las únicas, ya que debe promulgarse y obligarse a los políticos y servidores públicos que cumplan con un código de ética estricto; pero a la vez contar con buenos sueldos y prestaciones para con ello compensarlos adecuadamente. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y sus acusaciones tendrán que resolverse ante instancias jurídicas, con penas para aquellos que, en altos cargos, resultaran culpables de corrupción.

Para eso es necesario tener una visión de largo plazo; los estudios que se han efectuado, y que están disponibles, sobre la administración del tiempo de los jefes de Estado, indican que la mayoría de ellos gastan mucha energía y parte de su tiempo en microasuntos, que en un momento dado pueden ser muy importantes, pero seguramente no tendrán ninguna repercusión en el futuro. Esto también se aplica a los principales ministros y funcionarios de alto rango.

Como no consideramos el Estado como un organismo cuya gobernabilidad necesita ampliarse para que actúe más efectiva y eficientemente en beneficio de la sociedad, sabemos que los problemas de gobernabilidad no ocurren por exceso de democracia o por el peso excesivo de las demandas sociales: más bien por la falta de una administración pública eficiente y eficaz que necesita ponerse a tono con la sociedad, pero no cómo una moda o una ideología, sino como una demanda que hoy es una realidad.

La rápida transformación de la sociedad requiere una intervención selectiva entre los principales impulsores del futuro, según el enfoque propuesto por Albert Hirschman (1978), aunque en algunas medidas para reducir los efectos antagónicos. Para lograr la

transformación acelerada es necesario añadir, adicionalmente a las grandes estrategias ya mencionadas, un alto grado de capacidad de seguimiento para identificar los principales cuellos de botella que necesariamente deben removerse.

Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas, los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas. Cuando hablamos de gestión no sólo nos referimos a la pública, dado que el crecimiento de todas las actividades administrativas (públicas, semipúblicas y privadas) sobrecargan de manera extraordinaria los recursos financieros y humanos, que ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa. Debemos adaptarnos a las nuevas circunstancias, donde la influencia no sólo es al interior de las organizaciones, sino que su entorno también influye en ellas.

De forma similar, las mentes centrales de los gobiernos, en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulación y provisión de servicios, por lo que queda poco espacio para el pensamiento y acción estratégicos. Es indispensable reducir esas sobrecargas transfiriendo lo que puede hacerse mucho mejor en otro sitio, y así pasando por el camino hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente, y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la administración pública sino también a la industria y a las relaciones de poder, por ello podemos decir que ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que podríamos llamar una nueva cultura de gestión pública.

Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no corresponde ya a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para aplicarlo a la complejidad del mundo moderno (Dreyfus, 2012).

Conclusiones

La administración pública burocrática se adoptó para sustituir a la administración patrimonialista, que define las monarquías absolutas y en la que el patrimonio público y privado se confundían. En ese tipo de administración el Estado se entendía como propiedad del rey: el nepotismo y la creación de empleos, lo mismo que la corrupción, eran la norma. Ese tipo de administración se revelará incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias, surgidas en el siglo XIX.

Para el capitalismo es esencial la clara separación entre el Estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la sociedad civil se distingue del Estado al mismo tiempo que lo controla. Fue necesario entonces desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de la clara diferencia entre lo público y lo privado, sino también de la separación entre el político y el administrador público; de esta forma surge la administración burocrática moderna: racial-legal.

Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no alcanzan a dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después de que la burocracia se vio en la necesidad de establecer cada vez más reglas, para controlar la complejidad, el respeto por ellas mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.

Para conseguir la innovación con cierta rapidez, es preciso no sólo tener ideas brillantes y nuevos conceptos, sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, por las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, siempre sobre la base de la reciprocidad (Blau & Meyer, 1971). La fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende restringe la innovación; para que los servicios sean innovadores y eficientes, tienen que depender de una comprensión cabal de los clientes potenciales y reales, algo que a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia.

Este hecho no era grave mientras prevalecía un Estado pequeño, ya que su única función era garantizar la propiedad y los contratos; en el Estado liberal, sólo eran necesarios cuatro ministerios: el de justicia, responsable de la policía; el de defensa, incluyendo al ejército y marina; el de hacienda y el de relaciones exteriores. En ese tipo de Estado el servicio público más importante era el de administrar la justicia que el poder judicial realizaba: el problema de eficiencia no era, en realidad esencial.

Por otro lado, la expansión del Estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad sino también a las estrategias de crecimiento de la propia burocracia. Una administración pública gerencial fue, por lo tanto, necesaria no sólo para resolver los problemas de crecimiento y diferencias de estructuras y complejidades cada vez mayores, sino también por la legitimación de la burocracia frente a las demandas de la ciudadanía.

Después de la segunda guerra mundial hay una reafirmación de los valores burocráticos, aunque al mismo tiempo la influencia de la administración de empresas empieza a hacerse sentir en la administración pública. Las ideas de descentralización y flexibilización administrativa ganan terreno en todos los gobiernos; en cambio la reforma de la administración pública sólo cobrará fuerza a partir de los años 70, cuando surge la crisis del Estado, que se continuará también hasta su burocracia. Como consecuencia, en 1980 se inicia una gran revolución en la administración pública de los países centrales: dirigida hacia una administración pública gerencial.

Los países en los que esa revolución se acentuó más fueron el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia (OECD, 1997); en los Estados Unidos ocurrió sólo en el ámbito de los municipios y condados. Revolución que el libro de Osborne y Gaebler (2002), describe de forma muy expresiva. La administración pública gerencial está surgiendo, inspirada en los avances de la administración de empresas.

Por todo ello la administración pública no sólo participa de este paradigma, sino que queda profundamente afectada por él. Después de todo sus operaciones básicas son de servicios que hay de ser prestados a una sociedad de servicios.

En el periodo actual esas dificultades se aúnan a la imposibilidad de disociar las dos principales tendencias de nuestro tiempo: la complejidad de actividades y la libertad del agente individual. Ambas tendencias operan juntas y pueden parecer complementarias, pero en cuanto al gobierno y a la gestión se refieren, funcionan en abierta oposición; no obstante, si estudiamos al gobierno y su gestión observamos que también son difíciles de conciliar.

Hemos descrito y recalcado la necesidad de por qué la relación Estado-sociedad debe ser parte fundamental del nuevo perfil del Estado moderno: porque se ha perdido su razón de ser. Ciertamente se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad, por lo que precisamente el aparato de la administración pública es el puente responsable de dicha relación. Eso explica la evolución hacia el criterio legitimador del ente estatal, dado que es la propia elección estatal la que se cuestiona; en otras palabras, es la administración pública.

Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad permitió el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna y sus intereses propios, a la vez que se desvincula de la sociedad, es el que sometió a una crisis de legitimidad al Estado.

Como ya lo planteaba Alan Wolfe (1990), el Estado contemporáneo se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación y su racionalidad para percibir las demandas sociales, para procesarlas y para actuar hoy por hoy es fuertemente cuestionada por amplios grupos del cuerpo social.

Se sugiere la prefiguración de un nuevo sistema de legitimidad, la legitimación del Estado vendría dada ya no por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del poder; es decir, por la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y los usuarios de los servicios. La empresa pública, se podría pensar que entra en un proceso de cuestionamiento prácticamente devastador, dado que el

sustento legitimador de su existencia es la capacidad del Estado para buscar fines lícitos en bien del interés público. Justo esta imagen simbólica es la que se derrumba ante una realidad de omnipotencia en casos no justificados (Ruiz, 1988; Villareal, 1988).

Bibliografìa

Ayala Espino, J. (1992), *Límites del mercado, límites del Estado*. México, INAP.

BID (Banco Internamericano de Desarrollo) (1997), *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Chile, FCE.

Blau, P. M. y Meyer, M. W. (1971), *Bureaucracy in Modern Society*, EU, Randon House, 1971.

Downs, G. W. y Larkey. P. D. (1986), *The Search for Government Efficiency*, New York, Randon House.

Dreyfus, F. (2012), *La invención de la burocracia*, Argentina, Biblos.

Fukuyama, Francis (2016), *Orden y decadencia de la politica*, España, Deusto.

Guerrero Orozco, O. (1995), *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara.

Hibou, B. (2013), *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados*, México, FCE.

Hirschman, A. (1978), *Las pasiones y los intereses*, México, FCE.

Keynes, J. (1984), *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México, FCE.

Migdal, J.S. (2016), *Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE.

OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) (1997), *Measuring Public Employment* OECD *Countries Sources*, Methods and Results, París, 1997.

Osborne, D. y Gaebler, T. (2002), *La reinvención del gobierno*, Barcelona, Paidos.

Pimienta, C. C. (1994), *"Aspectos recentes da organizacao e das políticas de modernizacao da funcao pública Federal"* en *Revista de Administracao Pública,* Brasil, núm. 28, abril.

Ramió, Carles (2019), *Inteligencia artificial y administración pública*, España, Catarata.

Rodríguez Reyes, J. (1970), *La administración del sector público*, México, Herrero.

Ruíz Dueñas, J. (1988), *Empresa pública, elementos para un examen comparado*, México FCE, 1988.

Uvalle Berrones, R. (1997), *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea,* México, IAPEM.

Weber, M. (1998). *Economía y sociedad*, México, FCE.

White, L. (1998), *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones.

Wolfe, A. (1990), *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI.

CUARTA PARTE

Derecho, legislación e institucionalismo

As respostas e os rumos do Direito Administrativo diante dos desafios advindos pela COVID-19

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, Ana Luiza Gomes de Araujo y Maria Isabel Araújo Rodrigues

Contextualização

A pandemia de COVID-19, reconhecida pela *Organização Mundial da Saúde*, por meio da Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020, tem trazido inúmeros desafios aos gestores públicos, que precisam tomar decisões rápidas e acertadas de modo a conter a disseminação do vírus e assegurar a prestação do serviço de saúde à população. Essa situação traz à tona duas importantes questões: o Direito Administrativo está pronto para atender a esse cenário? Quais soluções o Direito Administrativo apresenta?

Com o intuito de criar formas de enfrentamento à pandemia, por meio de isolamento social, resguardando-se os serviços públicos e as atividades essenciais, o Estado Brasileiro editou a Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, a qual foi, posteriormente, modificada pelas Medidas Provisórias 926, de 21 de março de 2020, MP nº 928, de 23 de março de 2020 e MP nº 951 de 15 de abril de 2020. Tem-se ainda a MP nº 961 de 06 de maio de 2020 que autorizou pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequou os limites de dispensa de licitação e ampliou o uso do *Regime Diferenciado de Contratações Públicas* - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

As normas em questão trouxeram flexibilização às contratações públicas, seja pela ampliação dos casos de dispensa de licitação, enquanto perdurar a situação de emergência

de saúde pública, para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento do coronavírus, seja pela possibilidade de contratação de empresas que estejam com a inidoneidade declarada, quando se tratar de única fornecedora de bem ou serviço a ser adquirido. Apresentaram ainda, determinações típicas do "Direito Administrativo da força", o qual ancorado em seu poder de império estipula determinações tais como: medidas de isolamento, quarentena, realização compulsória de exames, testes, vacinação, além de restrições excepcionais e temporárias à circulação, entrada e saída do país, dentre outras.

Tais medidas fizeram acender a discussão a respeito de quais são os rumos do Direito Administrativo diante da situação de pandemia, e ainda, como esse ramo do Direito tem se estruturado para enfrentá-la. Nesse sentido, o desafio que se apresenta é o de como, cumprindo a prevenção e a precaução, tomar as providências indispensáveis à proteção da vida humana e tentar evitar o caos na atividade estatal e nas vidas dos cidadãos.

Enfrentamentos Pelo Direito Administrativo

O Direito Administrativo encontrou na situação de pandemia do coronavírus um grande desafio a ser enfrentado, uma vez que deve assegurar a celeridade e a simplificação da atuação pública, para assegurar o atendimento dos serviços de saúde, sem prescindir da publicidade e transparência, de modo a permitir o controle. Nos próximos tópicos, serão abordadas as principais medidas adotadas pelo Direito Administrativo.

Da requisição administrativa

Dentre as várias adequações jurídicas realizadas para o enfrentamento da pandemia, destaca-se o reacender do instituto da requisição administrativa, a qual constitui forma de intervenção do Estado na propriedade privada, que se caracteriza pela utilização de bens ou serviços de particulares: pessoas físicas ou jurídicas, pela Administração Pública, para atender às necessidades coletivas em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente, mediante pagamento de indenização *a posteriori,* conforme previsão do artigo 5º, XXV da Constituição da República, que assim estabelece:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> > (...)
> >
> > XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano. (Brasil, 1988)

Segundo esclarece José dos Santos Carvalho Filho, o administrador público não é livre para requisitar, estando condicionado à existência de perigo público iminente, "aquele perigo que não só coloque em risco a coletividade, mas também esteja prestes a se consumar ou expandir-se de forma irremediável se alguma medida não for adotada" (Carvalho Filho 2009: 747)

Portanto, a requisição, prevista quer na Constituição da República, quer na Lei 13.979/2020, por seu artigo 3º, é medida extrema, que denota a superioridade da Administração em face do administrado, constituindo medida de força. Não se admite seu uso quando possível atender ao interesse público pela via negocial.

O fundamento jurídico inspirador e autorizador da imposição desta medida é o princípio da supremacia do interesse público. Em razão deste interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares (Marinela, 2018, 74). Importa destacar, por oportuno, que o interesse público depende de reconhecimento pelo ordenamento jurídico, não cabendo admitir sua busca e realização além dos limites da juridicidade. Nesse sentido, a requisição é contemplada pelo princípio da supremacia do interesse público, mas tem seus limites e não se confunde com arbitrariedade.

Em situações de emergência e gravidade extremas, como na situação atual de pandemia, o interesse público — protegido pela Constituição, em dispositivos variados — permite e determina o condicionamento de direitos individuais.

Sendo assim, do ponto de vista fático, o cenário de pandemia de coronavírus autoriza o uso do instituto da requisição, para bens e serviços a serem utilizados no combate à COVID 19. A requisição apresenta as seguintes características: unilateralidade e autoexecutoriedade, uma vez que não depende da aquiescência do particular, sendo adotada pela Administração sem a necessidade de prévia intervenção do Poder Judiciário (Marinela 2018, 956).

Há que se atentar, todavia, para os impactos e repercussões econômicas do uso da requisição, especialmente quando se tratar de bens e insumos produzidos ou fornecidos pelo mercado, em situação de necessidade continuada, o que poderia gerar o desestímulo à produção e abastecimento desses bens e mercadorias, já que sabidamente, a indenização se dará posteriormente, e o Estado pode não pagar o mesmo valor que os produtores conseguiriam no mercado. Isso poderia causar o desabastecimento de tais bens de grande necessidade.

Trata-se, na linguagem da teoria dos jogos, de um jogo repetitivo, no qual a reação natural do fornecedor à requisição administrativa será frear sua busca pelo fornecimento do bem, já que a continuidade lhe traz os riscos de novas requisições, com pagamentos apenas ulteriores e por preço que não será necessariamente o que ele conseguiria numa venda de mercado. Como as ações de combate ao coronavírus devem perdurar alguns meses, esse desestímulo pode prejudicar o próprio abastecimento dos bens e insumos, afetando toda a sociedade (Charles, 2020: 6)

Nesse sentido, aponta Charles (2020: 7) que, sob uma perspectiva econômica, pode ser mais eficiente criar estímulos à oferta, como o pagamento antecipado, credenciamento de fornecedores com leilão reverso, redução da carga tributária e dos controles burocráticos sobre a produção desses bens, para fomentar a ampliação da oferta, o que ampliará

o abastecimento e ao mesmo tempo reduzirá o preço. Por outro lado, optar-se apenas pela requisição administrativa pode gerar desestímulo à produção de certos bens e mercadorias e, consequentemente, desabastecimento.

Ademais, o uso da requisição se coaduna ao "Direito Administrativo da força", o qual está centrado nos atos de império da Administração Pública, o que não parece ser o mais adequado ao paradigma de Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição da República de 1988 que remete a uma Administração mais participativa.

Das Compras Públicas

No âmbito das compras públicas, várias adequações se fizeram necessárias, seja na ampliação de hipóteses ou no procedimento referentes à dispensa de licitação, seja na possibilidade de contratação de empresas inidôneas.

Novas hipóteses e procedimentos para dispensa de licitação

Paralelamente à dispensa de licitação por situação de emergência ou calamidade pública já constante do artigo 24, IV da Lei 8.666/93, que se aplica a fornecimento de produtos, contratação de serviços e de obras, restrita ao prazo máximo de 180 dias, a Lei Federal nº 13.979/20 trouxe a previsão de nova hipótese de dispensa por situação emergencial, especificamente voltada aos problemas advindos da COVID-19.

Assim, convivem atualmente duas hipóteses de dispensa por emergência, a saber: 1) a hipótese geral, ordinária, prevista na Lei 8.666/93, e 2) a especial trazida pela MP nº 926/20, nas alterações que fez à redação da Lei 13.979/20.

Todavia, cumpre ressaltar que para que se aplique a dispensa de licitação é necessário se provar o nexo causal e a existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, isto é, não se admite o uso da dispensa de licitação por emergência, seja a prevista na Lei

8.666/93, seja a especial - Lei Federal 13.979/2020 -, para contratos que não guardem pertinência com a emergência/calamidade enfrentada.

Além disso, a Lei nº 13.979/2020, em especial o art. 4º, com os acréscimos de 4º - A até 4º - I, dispõe sobre importantes alterações em matéria licitatória, especialmente no que se refere à dispensa de licitação, a qual é temporária, de modo a suprir as necessidades, decorrentes da situação de pandemia. A norma se aplica ao país inteiro e exige cautela, uma vez que a regra deve ser licitar, constituindo a dispensa, exceção.

A licitação por emergência e calamidade que está prevista na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, apresenta requisitos próprios de dispensa, previstos no art. 24, inciso IV, e procedimento próprio, previsto no art. 26. Logo, para realizar a dispensa de uma licitação pela lei convencional, a Lei nº 8.666/1993, seria necessário atender aos requisitos e, também, ao procedimento próprio estipulado. Desatendidos, o servidor e o contratado incorreriam em crime.

Atento às peculiaridades da situação de emergência imposta pela COVID 19, foi editada a Medida Provisória nº 926/2020 que alterou a Lei nº 13.979/2020, ampliando as hipóteses de dispensa de licitação e flexibilizando alguns procedimentos.

Ainda se discute se é uma nova hipótese de dispensa de licitação, ou um detalhamento da hipótese do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. A maioria da doutrina[1] afirma não haver dúvidas de que se trata de uma nova hipótese de dispensa de licitação, ainda que guarde similaridade com a hipótese existente naquele dispositivo da Lei nº 8.666/1993. É nova, porque os procedimentos são novos e o tema foi regulado inteiramente.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná aponta que a dispensa de licitação prevista pela Lei 13.979/2020 é sim uma nova forma de dispensa, que perdurará apenas durante a situação de emergência pública. E faz a ressalva de que se a entidade

1 Nesse sentido Vanice Regina Lírio do Valle e Rafael Oliveira, Live MP 926 e as contratações por emergência e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2020).

já detiver contratos em vigor que possam atender às necessidades decorrentes do coronavírus, as requisições de itens e serviços deverão ser feitas ao fornecedor já contratado, sob pena de, neste caso, a abertura do processo de dispensa resultar em burla à licitação e contrato em vigor. Portanto, antes de promover uma contratação direta, cabe à entidade avaliar se o item ou serviço necessário já não estão contemplados nos contratos existentes. (Info-TCE PR, 2020)

Considerando a situação de extrema urgência e emergência, a lei procurou abarcar uma hipótese de contratação direta, específica e temporária, que guarda inspiração em algumas das disposições regulares das contratações emergenciais disciplinadas pela Lei n. 8.666/93.

Nesse sentido, as contratações diretas a serem enquadradas no âmbito da Lei n. 13.979/2020 não se confundem em absoluto com as contratações emergenciais típicas, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária.

Assim, ainda que haja eventualmente similaridades, as hipóteses de dispensa de licitação são material e faticamente distintas, devendo ser tratadas de forma independente.
Nesse sentido, ressaltando as peculiaridades da situação de pandemia tratada pela Lei federal 13.979/2020, manifestou-se a Advocacia Geral da União:

> Não nos afigura como razoável pressupor qualquer tipo de limitação à contratação que não esteja expressa na legislação, ainda que com base em jurisprudência trazida de casos anteriores porque, a rigor, potencialmente não há situações anteriores que se assemelham à presente. Em uma situação em que o colapso do sistema é uma realidade, não se mostra razoável supor que a melhor opção seria que cada procedimento de dispensa fosse provisório e necessariamente acompanhado de uma licitação futura. (Parecer n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU)

Cumpre destacar, ainda, que essa nova hipótese de dispensa de licitação não tem limite de valor. Uma vez atendidos os demais requisitos, a nova dispensa aplica-se a qualquer valor.

Nos termos do artigo 4º - A, a aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o *caput* do art. 4º (o que inclui serviços de engenharia) não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido. Isso ocorre por que diante da situação de necessidade de todos os entes federados por equipamentos a serem utilizados, no combate à pandemia, como respiradores, por exemplo, pode haver uma escassez desses produtos no mercado. Sendo assim, a lei admite a aquisição de equipamentos usados conquanto haja a responsabilização do fornecedor pelo adequado funcionamento dos bens.

Novamente, ressalta-se que segundo a redação do artigo 4º-B, para fins de contratação via dispensa de licitação, presumem-se atendidas as condições de ocorrência de emergência; necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; existência de risco à segurança de pessoas, obras e bens; e limitação de contratação à parcela necessária para a situação de emergência.

O Tribunal de Contas do Paraná esclarece que as presunções supramencionadas têm por principal objetivo auxiliar o poder público quando da tomada de decisões dentro do período de exceção vivenciado pelo país haja vista que, ao se deparar com a necessidade de realizar contratações em curto prazo para o enfrentamento da emergência, o gestor se encontra impossibilitado de observar os requisitos legais usualmente exigidos para contratações realizadas em período de normalidade. Por expressa disposição legal, o gestor público está exonerado de comprovar dentro do procedimento administrativo de dispensa de licitação a presença das condições que autorizam a contratação direta relacionada ao enfretamento da pandemia decorrente do coronavírus. Ocorre, portanto, uma inversão do ônus da prova em benefício do agente público contratante.

No entanto, a presunção estabelecida no artigo 4º-B deve ser compreendida como presunção de caráter relativo, de modo a não conferir imunidade absoluta ao gestor público quanto a eventuais questionamentos ou impugnações que possam ser levantados acerca da possível presença das condições fáticas que autorizaram a contratação direta.

Assim, em que pese seja presumida a presença das condições emergenciais, essa presunção admite prova em contrário seja pelos órgãos de controle externo, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público ou mesmo por qualquer cidadão no exercício do controle social. (Info-TCE PR, 2020)

Salienta-se ainda que o inciso IV do artigo 4º-B, conforme já mencionado, exige na fase preliminar da contratação a demonstração do nexo de causalidade entre a aquisição/contratação e o atendimento à situação de emergência que respalde a utilização do regime diferenciado e excepcional previsto na Lei Federal nº. 13.979/20.

Assim, a despeito da presunção relativa de veracidade quanto às condições emergenciais que autorizam a contratação direta, é imprescindível que o gestor público tome as cautelas minimamente necessárias com vistas a se certificar de que a contratação direta não será utilizada de forma desvirtuada ou desalinhada das condições fáticas previstas na Lei nº 13.979/20. (Info-TCE PR, 2020)

O artigo 4º- E, por sua vez, admite que nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos utilize-se termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado, apresentando os seguintes elementos: declaração do objeto (definição do objeto); fundamentação simplificada da contratação (justificativa); descrição resumida da solução apresentada; requisitos da contratação; critérios de medição e pagamento; estimativas dos preços e adequação orçamentária. Atente-se para o fato de que mesmo em situação de emergência, em razão da pandemia, tais instrumentos continuam necessários, sendo prevista apenas a adoção de versões simplificadas, com o intuito de se assegurar maior celeridade nas contratações.

E, por fim, o artigo 4º - F admite que na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social

e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7º da Constituição, o qual se refere à proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito anos e de qualquer trabalho aos menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

Charles, ao se manifestar a respeito deste dispositivo da lei, defende que:

> os documentos de habilitação devem ser vistos como requisitos relativos, que possuem uma função dada pelo constituinte, qual seja, serem indiciários de que o licitante ou contratado é capaz de cumprir suas obrigações. Infelizmente, na prática das licitações, houve uma disfunção no uso das habilitações, o que apenas prejudica a busca pela proposta mais vantajosa. A Lei avançou corretamente e, na minha opinião, foi até tímida, pois não deveria conter a ressalva em relação à prova de regularidade relativa à Seguridade Social. Ora, imaginemos que exista apenas um fornecedor possível para a aquisição de respiradores, necessários para salvar a vida de milhares de brasileiros: deixaremos de comprar esses aparelhos, porque esse fornecedor está em débito com a Seguridade Social? (Charles: 2020, 9)

Não apresentando regularidade fiscal, previdenciária ou trabalhista, o fiscal do contrato deverá ficar atento às legislações editadas pelo Governo Federal, com orientações sobre o tema. Nesse sentido, Domingues 2020, 19 destaca as seguintes:

> **Circular nº 893, de 24 de março de 2020** – Dispõe sobre a suspensão da exigibilidade do recolhimento do *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* (FGTS) referente às competências março, abril e maio de 2020, diferimento dos respectivos valores sem incidência de multa e encargos, regularidade do empregador junto ao FGTS e dá outras providências.
>
> **Instrução Normativa nº 1.932, de 3 de abril de 2020** – Prorroga o prazo da apresentação da *Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais* (DCTF) e da *Escrituração Fiscal Digital da Contribuição para o PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social* (Cofins) e da *Contribuição Previdenciária sobre a Receita* (EFD-Contribuições).

Portaria Conjunta nº 555, de 23 de março de 2020 – Dispõe sobre a prorrogação do prazo de validade das *Certidões Negativas de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União* (CND) e *Certidões Positivas com Efeitos de Negativas de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União* (CPEND), em decorrência da pandemia relacionada ao coronavírus (COVID-19).

Ao fiscal de contrato cabe acompanhar as certidões emitidas e, posteriormente, ao final da pandemia e com a consequente retomada das atividades, solicitar à empresa a demonstração da quitação das obrigações trabalhistas e previdenciárias para cada empregado alocado na prestação de serviços (extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado), sem o afastamento da realização de fiscalização por amostragem, disciplinado pela *Instrução Normativa SEGES* nº 05/2017. (Domingues, 2020, 19)

Portanto, esses cuidados deverão ser adotados pelo fiscal do contrato, uma vez que finalizada a pandemia, caberá a ele verificar as demonstrações de quitações de obrigações trabalhistas e previdenciárias.

A Lei federal 13.979/2020 trouxe ainda a possibilidade de, mediante justificativa da autoridade competente, dispensar-se excepcionalmente a estimativa de preços na fase interna à contratação direta por licitação dispensável, com permissão expressa de que os preços obtidos não impeçam a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, sendo necessária justificativa nos autos (nova redação atribuída ao artigo 4º-E, §2º e § 3º da Lei Federal nº 13.979/2020.

Note-se que, a lei não abandona os princípios da economicidade e da vantajosidade, mas apenas os relativiza, uma vez que no §2º, admite que, em caráter excepcional, "mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços" e no § 3º complementa a exceção informando que a aquisição de bens ou a contratação de serviços por valores superiores ao estimado não maculam a contratação, uma vez

que as oscilações mercadológicas decorrentes da grande procura por insumos de saúde pode afetar, em poucas horas, os preços referenciais. Convém mencionar que, por se tratar de exceção à regra da apresentação de justificativa dos preços, tal situação deve ser obrigatoriamente justificada.

Desse modo, sempre que possível o termo de referência ou o projeto básico devem conter o preço estimado da contratação, baseando-se num dos referenciais fornecidos pelo legislador no art. 4º-E, § 1º, IV, cabendo, excepcionalmente, a justificativa da sua não-apresentação, conforme o § 2º ou a sua extrapolação, de acordo com o § 3º, todos da Lei 13.979/2020 (Manasfi 2020).

Outra alteração legislativa importante de mencionar refere-se à Medida Provisória nº 961 de 07 de maio de 2020 que adequou os limites de dispensa durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Tal MP foi além daquelas tratadas até o presente momento, posto que ampliou o limite previsto no artigo 24, I e II, da lei nº 8.666/93 para R$ 100.000,00 e R$ 50.000,00 respectivamente, independente da relação do objeto contratado ao enfrentamento da pandemia, contudo limitado ao período de calamidade pública em função da pandemia.

Conforme mencionado na Exposição de Motivos referente à MP nº 961/120, o aumento do limite de valor para compra direta objetiva mitigar custos processuais e propiciar agilidade na contratação e nos pagamentos, principalmente ao considerar-se a escassez de recursos de pessoal, em face do estado de calamidade.

Contratação de Empresas Inidôneas

Outro dispositivo que chama a atenção no que se refere às consequências para o Direito Administrativo é a nova redação dada ao artigo 4º, § 3º, da Lei Federal nº 13.979/2020, pela Medida Provisória nº 926/2020. Este dispositivo preceitua que excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou

contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

Este ponto é preocupante, pois altera-se a Lei Federal nº 13.929/2020 para admitir que o Poder Público possa contratar diretamente, mediante dispensa de licitação, por preços que podem ser excessivos, inclusive de empresas inidôneas.

Indagado a respeito desse novo dispositivo, Charles (2020: 8), assim se manifestou:

> Creio que foi uma medida interessante e adequada ao momento!

Já defendíamos, em nosso livro *Leis de Licitações Públicas Comentadas* e nas aulas, a possibilidade de, excepcionalmente, afastamento cautelar, pela Administração, dos efeitos restritivos das sanções administrativas que geram restrição ao direito de ser contratado. Em uma situação de crise, mesmo diante de restrições ao direito do particular de ser contratado, em função da aplicação de uma sanção administrativa, a hipótese em que ele é o único fornecedor do bem ou serviço a ser adquirido, necessário ao atendimento de relevante demanda administrativa, pode justificar o afastamento desta restrição. Deve ser feita uma ponderação de interesses entre o princípio da legalidade e os princípios da eficiência e da razoabilidade. Seria razoável deixar a sociedade sem o atendimento de uma necessidade relevante, sensível, prestigiando a restrição aplicada? A Lei nº 13.979/2020 facilitou a solução desse dilema, estabelecendo ela mesma essa possibilidade de afastamento dos efeitos restritivos das sanções administrativas. (Charles, 2020)

Todavia, a decisão de contratar de empresa inidônea deve ser devidamente motivada, demonstrando-se se tratar da única empresa fornecedora do bem sendo adotada a devida cautela e precaução.

É importante ressaltar que todas essas alterações empreendidas pela Lei federal 13.979/2020 e pelas posteriores medidas provisórias visaram tornar o processo de contratação mais célere com o intuito de adequá-lo à situação fática da pandemia. Contudo,

não prescinde o administrador da cuidadosa motivação e justificativa dos atos adotados com fulcro na lei, uma vez que, posteriormente, essas contratações se sujeitarão aos devidos controles, ocasião na qual deverá estar devidamente comprovada a ocorrência das situações fáticas autorizadoras da adoção desse regime especial.

Repercussões da pandemia no Direito Administrativo

Feitas essas considerações acerca das principais alterações ocorridas no normativo referente à contratação, há que se considerar que muito provavelmente, o momento posterior à pandemia será de judicialização excessiva. Isso por que a pandemia gerou inúmeras alterações contratuais que levam a impactos no equilíbrio econômico financeiro contratual. A título de exemplo, pode-se cogitar a redução de número de usuários de serviços públicos executados em regime de concessão, como o transporte público. Nesse sentido, Camarão e Linhares (2020, 76) apontam a importância de se pensar na adoção de medidas complementares de resolução de conflitos, já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, para atenuar as consequências negativas e os prejuízos para os órgãos públicos, empresas e sociedade, por meio da agilidade no equacionamento e eficiência na gestão do impasse.

Segundo as autoras:

Certamente, o diálogo como centro da solução de conflitos no contexto da pandemia e pós-pandemia pode ser a prevenção ou o remédio mais adequado para superar as dificuldades, ultrapassar os problemas e caminhar para o novo trilho que as relações privadas e entes públicos hão de trilhar. (Camarão e Linhares 2020,78)

Nesse sentido, vale registrar que a Lei n. 13.140/2015, estabelece em seu artigo 33, § 5º, que os conflitos relativos ao equilíbrio econômico-financeiro em contratos celebrados entre a Administração Pública e particulares podem ser resolvidos por meio de mediação, sendo o acordo reduzido a termo, constituindo título executivo extrajudicial.

Essa solução parece muito adequada e escapa aos institutos tradicionais de Direito Administrativo, especialmente às visões mais clássicas da ideia da indisponibilidade do

interesse público, convidando à uma reflexão que ressignifique o interesse público e busque soluções alternativas aos conflitos que envolvem a Administração Pública.

Cabe salientar, como destacado por Camarão e Linhares (2020, 79) que o Projeto de Lei nº 1.292/1995 que se encontra no Senado e trata da nova lei de licitações e contratos, em harmonia com a lei de mediação, prevê um capítulo específico dos meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, permitindo a utilização da conciliação, mediação, comitê de resolução de disputas e arbitragem. Do mesmo modo, o Projeto de Lei n. 2139/2020, da autoria do Senador Antônio Anastasia estabelece a possibilidade de aditamento dos contratos administrativos vigentes quando da publicação da lei, para prever a adoção de meios alternativos de solução dos conflitos, especialmente a arbitragem e a mediação para solucionar conflitos relacionados a direitos patrimoniais disponíveis.

Desse modo, percebe-se que a busca por formas alternativas de resolução de conflitos será muito adequada ao momento posterior à pandemia, encontrando guarida no Direito Administrativo de vanguarda, que busca uma Administração Pública mais participativa (Netto 2015).

A possibilidade de realização do pagamento antecipado

A Medida Provisória nº 961/2020 foi editada com o intuito de (i) autorizar pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos; (ii) adequar os limites de dispensa de licitação; e (iii) ampliar o uso do Regime Diferenciado a quaisquer obras, serviços, compras, alienações e locações de contratações públicas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 06/2020.

O artigo 1º, II, da MP 961/2020 autoriza o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos pela Administração, desde que represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou propicie significativa economia de recursos.

A ampliação das hipóteses para realização do Regime diferenciado de Contratações.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC foi introduzido no ordena-

mento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 12.642/2011, regulamentado pelo Decreto nº 7.581/2011, como um rito de contratação e licitação alternativo ao previsto na Lei nº 8.666/93.

Pelos bons resultados alcançados, o RDC teve seu escopo ampliado pelas Leis nº 12.688/2012, 12.745/2012, 13.190/2015 e 13.243/2016, passando a ser utilizado para ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); obras e serviços de engenharia no âmbito do SUS; obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo; ações no âmbito da segurança pública; obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; contratos de locação de bens móveis ou imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração; e ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação.

Na época, buscava-se a instituição de um procedimento de licitação e contratação mais eficiente e flexível para obras, serviços e compras pertinentes aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014, sem que fosse necessário se ater aos excessivos formalismos demandados pela Lei nº 8.666/93.

No que atine especificamente à ampliação do RDC, a exposição de motivos revela que "um dos grandes impactos positivos da medida é evitar a paralisação das obras públicas no País, tendo em vista a quarentena vivenciada para o enfrentamento da pandemia, em que parte dos servidores e colaboradores está em trabalho remoto e, portanto, não pode realizar as licitações presenciais, o que pode comprometer a efetiva entrega de políticas públicas à população - que, nesse momento, necessita da celeridade estatal para, por exemplo, construções emergenciais de centros hospitalares." Nesse sentido, é oportuna e apropriada "a ampliação do Regime Diferenciado de Contratações, a única modalidade para a contratação de obras que atualmente pode ser realizada de forma eletrônica."

A MP 961/2020 incentiva que todos os Entes Federados – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – usem o RDC, dentro do Sistema de Compras do Governo Federal, "de forma simples, rápida, e sem qualquer ônus (...), no formato eletrônico", porque essa modalidade é "bastante ágil, moderna, eficiente e transparente, em praticamente todos seus processos de compras, já que não há limite de valor para sua utilização" (Vieira *et al* 2020)

De acordo com a exposição de motivos, os principais beneficiados serão Estados e Municípios, "que poderão se valer dessa modalidade, seja no momento atual, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, seja para dar seguimento a processos que eventualmente se encontrem paralisados".

Com isso, fica claro o propósito, a intenção, que motiva a edição da MP 961: viabilizar meios para que órgãos e entidades da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, possam garantir rápida resposta para a premente necessidade de mobilização de esforços para fomentar as atividades essenciais, sejam elas vinculadas diretamente ao enfrentamento sanitário à pandemia da COVID-19, sejam para estimular a economia e gerar empregos, numa tentativa de combater os efeitos do coronavírus sobre o setor produtivo e o mercado de trabalho, seja para impedir a paralisia nos certames públicos de obras e serviços de engenharia que estavam com dificuldades de realização por não gozarem de uma modalidade eletrônica (Vieira *et al* 2020)

Princípio da Publicidade: Ameaças e consequências para o controle social

Dentro do paradigma de Estado Democrático de Direito, instaurado pela Constituição da República de 1988, tem grande destaque a concepção de uma Administração mais participativa. E, sem dúvidas a participação dos cidadãos na gestão da coisa pública depende necessariamente da concretização do princípio da publicidade.

Nesse sentido, surtiram preocupação as disposições da Medida Provisória n. 928, de 23 de março de 2020, que estabeleceu a suspensão dos prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública, cujos

servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei.

Tal norma foi impugnada por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6351, na qual o relator, Ministro Alexandre de Moraes deferiu medida liminar para determinar a suspensão da eficácia do art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020.

Por ser uma questão sensível ao controle social a decisão merece ser analisada. Foram ajuizadas três ações diretas de inconstitucionalidade – ADI 6.347, 6.351 e 6.353 –, cujo pedido foi a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

O dispositivo em questão preceituava que:

> "Art. 6º-B. Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei.
> § 1º Ficarão suspensos os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de:
> I acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou
> II agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei.
> § 2º Os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta com fundamento no disposto no § 1º deverão ser reiterados no prazo de dez dias, contado da data em que for encerrado o prazo de reconhecimento de calamidade pública a que se

refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
§ 3º Não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negados com fundamento no disposto no § 1º.
§ 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet.
§ 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011. (Brasil, 2020)
Resumidamente, os questionamentos apresentados nas mencionadas ações de inconstitucionalidade propostas foram os que se seguem.

A ADI 6.347 foi proposta pela Rede Sustentabilidade sob o fundamento de que o dispositivo citado violou os arts. 5º, XXXIII; 37, § 3º, II; e 216, § 2º, da Constituição Federal.

O Partido requerente alega que o dispositivo impugnado limita o direito à informação do cidadão pelas seguintes razões: (a) suspender os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação, (b) impedir o conhecimento de recursos interpostos contra esta negativa de resposta e (c) dificultar seu posterior acesso, por exigir a necessidade de reiteração do pedido quando findo o estado de calamidade pública. Ademais, afirma que o dispositivo mitiga o controle social às ações públicas por significar obstáculo desproporcional e não razoável ao direito de acesso à informação.

Por sua vez, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB aduz, na ADI 6.351 que o supracitado artigo 6º B viola os arts. 2º; 5º, XXXIII; 37, § 3º, II; 62, *caput*; e 216, § 2º, da Constituição Federal.

Sustenta, ainda, que tal dispositivo estaria eivado de: (a) inconstitucionalidade formal, por afrontar a separação dos poderes e por não preencher os requisitos de relevância e urgência necessários para a edição de Medida Provisória; e (b) inconstitucionalidade material, pois limitaria o direito à informação, à transparência e à publicidade. Quanto ao vício formal, aduz que a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011) já prevê,

em seu art. 11, § 1º, II, disposição aplicável a um cenário de crise, o que rechaçaria o atropelamento do processo legislativo e a consequente edição de Medida Provisória sobre a matéria. Sustenta, ainda, carência da exposição de motivos em comprovar os requisitos do art. 62, *caput*, da Lei Magna Federal.

No que se refere ao vício material, apresenta os seguintes argumentos: (a) suspende os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação, (b) viola o devido processo legal ao impedir o conhecimento de recursos interpostos contra esta negativa de resposta, (c) impõe ônus excessivo ao cidadão ao exigir a reiteração do pedido quando findo o estado de calamidade pública, e (d) a existência de meio menos gravoso já previsto em Lei (art. 11, § 1º, II, da LAI), nesse sentido a Medida Provisória cercearia os direitos constitucionais à informação, à transparência e à publicidade.Em sequência, o Ministro. Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal - STF, na ADI 6351, suspendeu os efeitos do art.1º da MP 928/2020, que pretendia suspender os prazos de respostas de pedidos de acessos à informação.

Argumentou o Ministro Alexandre de Moraes que: "a suspensão de prazos de respostas de pedidos de acessos à informação, mesmo durante o estado de calamidade do COVID-19, pretende transformar a exceção – o sigilo das informações – em regra, afastando a plena incidência dos princípios da publicidade e da transparência".

Posteriormente, o Partido Socialista Brasileiro também ingressou com pedido de impugnação ao art. 6º B da Medida Provisória, mediante ADI 6.353, na qual requer-se a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 6º-B da Lei n. 13.979/2020 por alegada violação aos arts. 5º, XXXIII, XXXIV, LIV e LV, e 37, caput e § 3º, II, da Constituição da República.

Em suma, o PSB argumenta que o dispositivo busca impedir a aplicação da Lei de Acesso à Informação a setores da Administração Pública empenhados no combate à pandemia ao (a) blindar de forma desarrazoada o acesso à informação, (b) flexibilizar a obrigação pública de acesso às informações e (c) suprimir possibilidade de recurso

contra atos administrativos que neguem resposta às solicitações apresentadas com base da Lei de Acesso à Informação aos órgãos e agentes envolvidos com o enfrentamento à pandemia de COVID-19. Nesse sentido, o PSB sustenta que o referido dispositivo viola os princípios da legalidade, da motivação dos atos administração, da eficiência, do devido processo administrativo, do contraditório e ampla defesa e do direito de petição. Ademais, requer medida liminar para suspensão imediata dos efeitos do dispositivo impugnado.

Em Despacho de 30/03/2020, por se tratar de assuntos conexos, o Ministro Alexandre de Moraes determinou o apensamento das ADIS 6.347 e 6.353 à ADI 6.351 e requisitou, em todos os autos, informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional.

A Presidência da República informou que a atual pandemia significa situação singular e excepcional de emergência de saúde pública, que justifica e legitima as modificações legais realizadas. Nesse viés, afirma ser necessária a redução na força de trabalho presencial, de modo que os princípios estampados no texto constitucional, ao invés de vedar, na verdade autorizam as alterações que vêm sendo promovidas por meio de medidas provisórias.

A Advocacia-Geral da União por sua vez apresentou informações pela improcedência da ação. Argumenta que "pretendeu-se com a nova norma atender à necessidade de se preservar os servidores e os próprios cidadãos com a redução de deslocamentos e exposições neste período. Em um momento em que a recomendação técnica de saúde é para se evitar deslocamentos e exposição, revela-se perfeitamente adequada uma norma temporária e extraordinária que suspende o atendimento presencial aos pedidos feitos com base na LAI e que determina que a apresentação desses pedidos deve ser feita por meio do sistema disponível na internet". Também, afirma que a medida harmoniza a relação entre a situação excepcional atual e o dever de transparência e informação da Administração Pública, além de homenagear os direitos à saúde e à vida.

O Senado Federal manifestou-se no sentido de que a análise da juridicidade e da conveniência e oportunidade da MP nº 928/2020 seria de competência legislativa exclusiva do Congresso Nacional, sendo situação absolutamente excepcional a intervenção, nesse momento, do Poder Judiciário.

A Câmara dos Deputados, por sua vez, informou que as matérias constantes da referida Medida Provisória encontram-se submetidas à apreciação do Congresso Nacional, que formará seu juízo sobre a constitucionalidade da proposta nos termos regimentais.

Em sessão do pleno, realizada de forma virtual, no dia 30 de abril, o Ministro relator Alexandre de Moraes apresentou seu voto o qual foi referendado pelos demais Ministros. Em síntese, seguem, nos parágrafos seguintes, os principais argumentos destacados pelo Ministro.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a sociedade. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.

Arremata seu pensamento informando que o acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange "debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta".

Nesse sentido, esclarece que a publicidade específica de determinada informação somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar. Portanto, salvo em situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos artigos 37, caput, e 5º, incisos XXXIII e LXXII.

Esclarece, por fim, que o art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda a Sociedade.

Desse modo, o Tribunal, por unanimidade, referendou a medida cautelar anteriormente deferida para suspender a eficácia do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, nos termos do voto do Relator. (30.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Parece acertada a decisão, na medida em que consagra os princípios da publicidade, motivação e transparência tão caros ao ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que contribuem para a concretização de uma Administração Pública mais participativa e para o exercício da cidadania e do controle social.

A respeito disso, já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao ressaltar que no intuito de reforçar a publicidade e permitir a avaliação concomitante por parte do controle social e do controle externo, a redação do artigo 4º, § 2º, da Lei Federal nº. 13.979/20 é clara ao definir que "todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial (...)".

Apenas a título ilustrativo, como boas práticas, cita-se que a *Controladoria-Geral da União* (CGU) criou uma página específica do Portal de Transparência para divulgar dados das contratações emergenciais realizadas com fulcro na Lei 13.979/20, enquanto a

Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG) consolidou, em uma página do Portal da Transparência, os dados das referidas contratações emergenciais.

A Transparência Internacional também aponta condutas que devem ser adotadas pelo gestor público com o intuito de se assegurar a transparência e dados abertos, a adequada administração dos recursos, prestação de contas, garantia à concorrência econômica, acompanhamento dos gastos públicos em situações emergenciais. Nesse sentido, sugere que a designação e utilização dos recursos destinados à emergência devem ser informadas de maneira completa, contínua, oportuna, verdadeira, verificável e em linguagem de fácil compreensão pelo cidadão, publicadas em formato de dados abertos, garantindo acessibilidade a diferentes tipos de públicos. (Transparência Internacional 2020)

Recomenda-se, portanto, que a administração pública disponibilize as informações diretamente no Portal de Transparência que mantém, tratando-se de boa prática a identificação específica das aquisições que se refiram ao enfrentamento da calamidade pública.

Conclusão

Muito rapidamente, o Direito Administrativo foi demandado a oferecer respostas aos dilemas e desafios trazidos pela pandemia da COVID 19. Em um primeiro momento, o Direito Administrativo se valeu de institutos tradicionais, muito relacionados ao "Direito Administrativo da força", consagradores dos atos de império, como a requisição e medidas de isolamento, quarentena, realização compulsória de exames, testes, vacinação, além de restrições excepcionais e temporárias à circulação, entrada e saída do país, dentre outras.

Em um segundo momento, foram sendo buscadas soluções que trouxessem celeridade e simplificassem as contratações públicas. Nesse sentido, foram editadas normas ampliando as hipóteses de dispensa de licitações, simplificando o procedimento adotado, ampliando a possibilidade de aplicação do Regime Diferenciado de Contratação, sem prescindir da motivação e publicidade.

Quais soluções o Direito Administrativo apresenta e estaria ele pronto para atender a esse cenário? Essas questões se apresentam e sinalizam que uma nova forma de composição de conflitos, para além da atuação judicial, se mostra necessária para os conflitos que envolvam a Administração Pública, uma vez que a pandemia gerará inúmeras lides envolvendo repactuação de equilíbrio financeiro de contratos, responsabilidade civil e administrativa, dentre outras.

O cenário ainda é de muitas incertezas e os danos ainda impossíveis de medição. De qualquer sorte, não se pode imaginar outra solução para estes casos, senão o diálogo e o entendimento de que situações extraordinárias e de repercussão geral devem ser tratadas com bastante cautela, sem descurar dos princípios constitucionais estatuídos na Lei Magna Federal, que sinaliza para uma Administração Pública menos unilateral e mais participativa. Nesse desiderato, a mediação e a arbitragem parecem ser instrumentos adequados e consagradores de uma concepção de Administração participativa.

Referências

Brasil. Advocacia Geral da União. Parecer n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU.
Disponível em < https://www.unifesp.br/reitoria/proadmin/images/Governanca/Chamamentos%20P%C3%BAblicos/Edital%2002/Processo%20de%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20do%20Chamamento%2023089.035144-2020-10/parecerjutidico_n_00002_2020_cnmlc_cgu_agu.pdf> acesso em 28 de maio de 2020

Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil.
Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>
Acesso em 25 mai 2020

Brasil, Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.
Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>
Acesso em 04 jun. 2020.

Brasil, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em 28 mai de 2020

Brasil, Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm> acesso em 25 mai de 2020

Brasil, Medida Provisória 926, de 20 de março de 2020, Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm> Acesso em 25 mai 2020

Brasil, Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020.
Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm> acesso em 25 mai 2020

Brasil, Medida Provisória nº 951, de 15 de abril de 2020. Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências.
Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv951.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20951%2C%20DE%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020&text=Estabelece%20normas%20sobre%20compras%2p%C3%BAblicas,digital%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.>
acesso em 02 jun 2020

Brasil, Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020
Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm>
acesso em 02 jun 2020

Brasil, Portaria 188, de 03 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).
Disponível em < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt188-20-ms.htm>
Acesso em 04 jun. 2020

Brasil, Projeto de Lei 1.292, de 30 de novembro de 1995. Altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>
Acesso em 04 jun. 2020.

Brasil, Projeto de Lei 2.139, de 30 de abril de 2020.
Disponível em < Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas contratuais da Administração Pública, no período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)>
Acesso em 04 de jun. 2020

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6351 (processos apensados ADI 6347 e 6353). O Tribunal, por unanimidade, referendou a medida cautelar anteriormente deferida para suspender a eficácia do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo requerente, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coêlho. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 30.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).
Disponível em < http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853>
acesso em 29 mai

Camarão, T. e Linhares, C.. *Os impactos da pandemia do COVID 19 nas contratações públicas: a hora e a vez da mediação* in *Fórum de Contratação e Gestão Pública*. Belo Horizonte, ano 19, n. 221, maio de 2020.

Charles, R. *O Decreto de calamidade pública in Impacto da COVID 19 nas contratações públicas*. Tatiana Camarão coord. Belo Horizonte: Editora Forum, 2020.

Carvalho Filho, J. *Manual de Direito Administrativo*. 22 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Jacoby Fernandes, J., *et al. Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2020 .

Manasfi, J. *et al. Termo de referência ou projeto básico simplificado para enfrentamento do COVID -19, conforme Lei n. 13.979/2020.*
Disponível em < https://admjamil.jusbrasil.com.br/artigos/828848522/termo-de-referencia-ou-projeto-basico-simplificado-para-enfrentamento-do-COVID-19-conforme-lei-n-13979-2020?ref=feed> acesso em 28 mai 2020.

Marinela, F. *Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

Netto, L., Pinto, C. e. *Participação Administrativa Procedimental – natureza jurídica, garantias, riscos e disciplina adequada*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2015.

Paraná. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Informativo TCE/PR Perguntas frequentes sobre licitações e contratos.
Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/infotce-pr:-coronavirus-perguntas-frequentes-licitacoes-e-contratos/327961/area/254>
Acesso em 25 mai 2020

Transparência Internacional. Contrataciones Públicas en estados de emergência: Elementos mínimos que los Gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias.
Disponível em: <https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf>
Acesso em 4 jun. 2020

Vieira, L.Pacheco *et al. A Medida Provisória n. 961/2020, a Generalização do RDC e a Contratação Integrada*. Disponível em : < https://jus.com.br/artigos/82091/a-medida-provisoria-n-961-2020-a-generalizacao-do-rdc-e-a-contratacao-integrada/2>
Acesso em 2 jun. 2020

Impartición de justicia: actividad esencial que no debe suspenderse

Ricardo Sodi Cuellar

Introducción

La emergencia sanitaria que prevalece a nivel mundial, consecuencia del virus SARS-CoV-2 y la pandemia generada por su enfermedad COVID-19, ha provocado que en todo el mundo se emitan medidas para evitar su propagación. En nuestro país, el Consejo General de Salud emitió tres acuerdos. El primero, del 19 de marzo, a través del cual reconoció la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia.

En el segundo acuerdo, del 26 de marzo, señaló los días inhábiles del 26 de marzo al 19 de abril para efectos de la realización de trámites administrativos; y en el tercer acuerdo, de 30 de marzo declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el citado virus.

Derivado de estos acuerdos, la Secretaría de Salud del Gobierno Federal emitió el *Lineamiento general para mitigación y prevención de COVID-19 en espacios públicos cerrado*s, relativo a las medidas sociales establecidas para reducir la frecuencia de contacto entre las personas para disminuir el riesgo de propagación. Además, en el país se adoptaron diversas medidas de contención sanitaria, como privilegiar el trabajo a distancia y uso de la tecnología, para mantener a las diferentes empresas, organizaciones y organismos en funcionamiento.

A pesar de las medidas de distanciamiento social para evitar la propagación del virus, en el propio acuerdo de 30 de marzo se destacaron las actividades esenciales que no se pueden suspender; entre otras, la impartición de justicia.

En el Poder Judicial del Estado de México, se asumió el compromiso de preservar la salud de los colaboradores y sus familiares. El Consejo de la Judicatura determinó priorizar la estabilidad de sus servidores públicos; pero, también adoptó medidas que permitieron cumplir con su obligación legal de impartición de justicia, que no puede detenerse por ser una actividad esencial.

De esta forma, durante la mayor parte de tiempo transcurrido por la emergencia sanitaria, mantuvo casi la totalidad de sus servicios a través del Tribunal Electrónico, y se preparó para el regreso seguro a las actividades presenciales, en congruencia con el Plan de Regreso Seguro a las actividades Económicas, Sociales, Gubernamentales y Educativas con motivo de la enfermedad por el virus (COVID-19), emitido por el Gobierno del Estado de México.

Por ello, se relata, como se vivió la época pandémica y los resultados de un Poder Judicial moderno y a la vanguardia, que desde hace varios años invirtió en tecnología; lo que le ha permitido cumplir con su obligación constitucional y legal de impartir justicia, a pesar de las condiciones de salud, para no suspender sus servicios en beneficio de la sociedad mexiquense.

Cronología de la impartición de justicia durante la pandemia generada por el COVID-19

Creación del Comité para la Prevención de Riesgos Sanitarios del Poder Judicial

Antes de declararse el estado de emergencia por las autoridades de salud en el país, y ante la inminente toma de decisiones que implicaría el manejo de la situación, el Poder Judicial del Estado de México creó una unidad denominada Comité para la Prevención de Riesgos Sanitarios, encargada de los temas siguientes:

Detección, manejo y seguimiento de trabajadores sospechosos, contactos, confirmados y su reincorporación laboral.

Contar y aplicar programa de capacitación para servidores públicos sobre medidas de seguridad sanitaria.

Utilizar un instrumento de registro y seguimiento para identificar síntomas y contactos en el trabajo y en la comunidad de donde es originario el trabajador.

Vigilar que las personas que hayan tenido COVID-19 o hayan convivido con algún familiar que lo padezca o lo haya padecido, no sea víctima de discriminación.

Observar que se cumplan las campañas de difusión sobre medidas de seguridad sanitaria.

Promover cursos y talleres de apoyo emocional para enfrentar el duelo ante la pandemia y sus consecuencias.

Dar seguimiento y supervisar la implementación y el cumplimiento de los procesos de limpieza y desinfección de los inmuebles.

Aplicar y documentar acciones de supervisión o verificación del cumplimiento a los lineamientos de distanciamiento (tecnológicos, visuales, documentales, etc.) que deben seguir los servidores judiciales.

Además, se creó un micrositio en el que se informan los avances y condiciones en los que se encuentra la situación relacionada con el Poder Judicial.

Se ordenó la sanitización de instalaciones del Poder Judicial, contando con una unidad interna para aplicar de manera programada los procesos y de manera extraordinaria cuando se presenten casos confirmados.

Reconocimiento de la contingencia sanitaria y suspensión de actividades presenciales

El Consejo de la Judicatura, mediante acuerdo del 17 de marzo de 2020, comunicado a través de la circular 17/2020, determinó suspender las actividades en órganos jurisdiccionales y unidades administrativas, como medida de prevención de riesgos ante la contingencia sanitaria del coronavirus (COVID-19), en pro de la salud y bienestar de los usuarios de los servicios de administración de justicia y de los servidores públicos judiciales.

Al momento de emitir esta determinación, el comportamiento de COVID-19 se encontraba en la *Fase 1*, de acuerdo a lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, y como medida de prevención ante el eventual paso a *Fase 2* de transmisión regional comunitaria, en el país se estableció la *Jornada Nacional de Sana Distancia*, para la ralentización de la transmisión de dicha enfermedad, considerando entre las medidas la suspensión de actividades masivas, así como suspensión temporal de diversas actividades.

Razón por la cual, la suspensión de actividades de Órganos Jurisdiccionales; Centros de Convivencia Familiar; del Centro Estatal de Mediación, Conciliación, y de Justicia Restaurativa y de la Escuela Judicial, se decretó por el período comprendido del 20 de marzo al 20 de abril, suspendiéndose, en consecuencia, audiencias, términos y plazos jurisdiccionales y administrativos.

Sin embargo, conscientes de que en la actividad jurisdiccional se deben atender temas que no admiten demora, se exceptuaron de la suspensión los casos siguientes:

Los Juzgados de Control; los Juzgados de Control Especializados en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes; el Juzgado Especializado en Cateos y Órdenes de

Aprehensión en Línea; así como el Magistrado en turno que sustancie el recurso de apelación contra la negativa de órdenes de cateo en línea.

Esencialmente, los Jueces de Control en materia penal y los Especializados en el Sistema Integran de Justicia Penal para Adolescentes, durante esta etapa atendieron diligencias de control de detención y vinculación a proceso.

Se ordenó que los Jueces en materia Penal de Primera Instancia, los Jueces de Ejecución de Sentencias del Sistema Tradicional Penal y los Juzgados de Ejecución de Sentencias del Sistema Procesal Acusatorio, implementaran guardias para atender casos urgentes o que no admitan demora, en un horario de 8:30 a 15:30 horas.

Se instruyó también para que, en materia familiar, los magistrados, los jueces y el encargado de oficialías de partes común, de acuerdo a la demanda del servicio, implementaran guardias en Salas, Juzgados y Oficialías de Partes Común, para el efecto de decretar medidas provisionales relativas a pensiones alimenticias y violencia familiar, en un horario de 8:30 a 15:30 horas.

En materia administrativa, con la finalidad de no obstaculizar el avance de las actividades, los titulares de las Direcciones y Coordinaciones Generales determinaron las guardias correspondientes y asignaron los asuntos que se debían atender de manera presencial o a distancia.

Ampliación de la suspensión de actividades presenciales

Mediante Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México, de 31 de marzo de 2020, se extendió el periodo de suspensión de las actividades en de los Órganos Jurisdiccionales; Centros de Convivencia Familiar; del Centro Estatal de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa y de la Escuela Judicial, hasta el 30 de abril

En congruencia con la determinación del Consejo de Salubridad General, que, según la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo, declaró emergencia

sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el multicitado virus, entre las medidas de seguridad sanitaria acordadas ordenó la suspensión al 30 de abril de las actividades en los sectores público, privado y social, con el fin de contener la transmisión del virus mencionado.

El acuerdo del Consejo de la Judicatura dejó subsistente el anterior que mantenía en funcionamiento las actividades esenciales; sin embargo, en ese primer acuerdo, se exceptuó de la suspensión, entre otros casos, en materia familiar, a las Oficialías de Partes común; de las cuales se encontraban operando las 26 que existen en el Poder Judicial del Estado de México, por lo que se requería que todo el personal adscrito a ellas acudiera diariamente al desarrollo de sus actividades.

Por esa razón, se instrumentó que sólo nueve oficialías continuaran en operación, (se redujo la operación únicamente a aquellas que funcionan como Oficialías de Partes Común), aunado a establecer un rol de guardias para la atención.

Las Oficialías en funcionamiento eran las siguientes:

ADSCRIPCIÓN	DISTRITOS QUE RECEPCIONARÍA
REGIÓN TOLUCA	
Toluca (Nicolás San Juan)	Toluca, Temascaltepec, Sultepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Lerma y Valle de Bravo
Ixtlahuaca	Ixtlahuaca, Jilotepec y El Oro
REGIÓN TLALNEPANTLA	
Tlalnepantla	Tlalnepantla
Naucalpan	Naucalpan y Huixquilucan
Cuautitlán	Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli
REGIÓN ECATEPEC	
Ecatepec	Ecatepec y Zumpango
REGIÓN TEXCOCO	
Texcoco	Texcoco y Otumba
Nezahualcóyotl	Nezahualcóyotl
Chalco	Chalco

Es importante resaltar que, mediante Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura, del 1 de abril, para la materia familiar, se determinó la ampliación de las medidas provisionales y de protección exceptuadas de suspensión, en los siguientes casos:

Para decretar la separación de personas como acto prejudicial o dentro de juicio; y
Para resolver cuestiones relativas a depósito de menores como acto prejudicial o dentro de juicio.

Fomento al Tribunal Electrónico y capacitación para su uso
Mediante Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México, de 13 de abril de 2020, se determinó la implementación de acciones que permitieran la reactivación gradual de actividades jurisdiccionales en el período de suspensión.

La parte considerativa de este acuerdo señala que el Consejo de la Judicatura Mexiquense, velando constantemente por una administración de justicia pronta, considera que existen ciertas actividades que los órganos jurisdiccionales podrían realizar de manera remota y con medidas de seguridad y sana distancia, que deben implementarse hasta en tanto las condiciones de la emergencia decretada permitan reactivar la actividad jurisdiccional, regresando paulatinamente a la normalidad.

Por lo que se implementó el desarrollo de las acciones siguientes:

Fomentar como acción común a todas las materias el fortalecimiento del *Tribunal Electrónico*, a través del uso de la firma electrónica (FeJEM) y correo electrónico institucional para recibir notificaciones.

La página oficial del Poder Judicial del Estado de México contiene la herramienta mediante la cual es posible obtener en línea la firma electrónica (FeJEM) y correo electrónico institucional, encontrándose al servicio de los usuarios en la plataforma YouTube el tutorial respectivo bajo la liga: https://www.youtube.com/watch?v=wF6tLvEPMxo

Brindar capacitación institucional y externa para el uso de las herramientas informáticas con que cuenta el Poder Judicial.

Se establecieron cronogramas de capacitación, tanto para servidores públicos judiciales, como abogados externos.

Derivado de este acuerdo, el presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura sostuvo reuniones virtuales con asociaciones profesionales de abogados de carácter nacional, como la *Barra Mexicana Colegio de Abogados*, la *Asociación nacional de Abogados de Empresa*, así como muchas de las registradas en el Estado de México, para darles a conocer los alcances del *Tribunal Electrónico* y ofrecerles los cursos de capacitación.

Además, sostuvo reuniones virtuales con titulares de diversas dependencias, como la Fiscalía General de Justicia, el Instituto de la Defensoría Pública, entre otras.

A partir de este acuerdo, los integrantes del Consejo de la Judicatura comenzaron reuniones virtuales de evaluación, prácticamente diarias, para analizar los avances y tomar decisiones que permitieran mejorar las acciones implementadas para mantener activo el servicio de impartición de justicia a través del *Tribunal Electrónico*.

Ampliación de los servicios de Tribunal Electrónico y Operación del Centro Estatal de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa

El 29 de abril de 2020, el Pleno del Consejo de la Judicatura determinó prorrogar la suspensión de labores en órganos jurisdiccionales y unidades administrativas, pero, además amplió los servicios del *Tribunal Electrónico* y emitió los *Lineamientos Generales de Operación de los Servicios del Centro Estatal de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa*, dejando vigentes los acuerdos anteriores; por lo que, en materia penal y familiar se continuaba con la atención de cuestiones urgentes que no admiten demora.

Para la ampliación de servicios a distancia, el Poder Judicial contaba con un robusto equipamiento y desarrollo de sistemas, conformado como Tribunal Electrónico, no solo de la más moderna tecnología, sino con controles de seguridad, que permitía seguir trabajando en algunos procesos jurisdiccionales indispensables para la seguridad jurídica

de las personas; por lo que, se consideró viable ampliar los servicios de impartición de justicia de forma remota.

Dada la relevancia del servicio que se presenta en la materia penal, el Consejo de la Judicatura consideró que existen ciertas actividades que los órganos jurisdiccionales podrían realizar a distancia y con medidas de seguridad y distanciamiento social, para reactivar la función jurisdiccional, de forma gradual.

En materia familiar, civil y mercantil, también existen procedimientos de orden público e interés social, que deben contar con tribunales que administren justicia para atenderlos conforme los principios constitucionales.

Así, en materia penal, además de las diligencias de control de detención y vinculación a proceso, se implementaron:

Procedimientos abreviados
Procedimientos donde se solicite el sobreseimiento de la causa
Audiencias intermedias
Providencias precautorias para la restitución de derechos en favor de las víctimas
Entre otros

Para prevenir las eventualidades que pudieran resultar en la materia penal, como es el caso de los detenidos, testigos, peritos, etc., que puedan presentar síntomas de la enfermedad, para los casos urgentes o que no admitan demora se consideró adecuado que en dichos casos se hiciera uso de la telepresencia.

Los *Tribunales de Alzada* en materia penal debían sesionar sus asuntos vía remota, emitiendo resoluciones en aquellos tocas donde las partes no solicitaron celebración de audiencia, y las resoluciones debían ser notificadas a través de las cuentas de correo electrónico proporcionadas por el Poder Judicial, al tramitar la FeJEM.

En materia familiar, se instauraron los procedimientos de:

Divorcio por mutuo consentimiento
Identidad de persona
Dependencia económica
Acreditación de concubinato

Se reanudaron actividades del *Juzgado Especializado en Procedimientos de Adopción, Restitución Internacional de Menores* y demás especiales, en casos de emergencia.

Se ordenó que podían ratificarse convenios o contratos, sólo en aquellos asuntos en que no fuera necesario realizar citaciones y se estuviera en condiciones de ser resueltos, como los juicios sucesorios de tramitación especial, de rectificación de acta de nacimiento y de declaración de presunción de muerte.

En materia civil, se ordenó la reanudación de los procesos donde las partes se encontraran emplazadas a juicio y contaran con la FeJEM, por lo cual se podían reanudar los términos para las actuaciones judiciales.

En el *Juzgado Civil en Línea* se reanudan asuntos como procedimientos judiciales no contenciosos tales como:

Consumación de usucapión
Ratificación de contratos o convenios

En materia mercantil, se ordenó reanudar actividades en todo procedimiento contencioso, en que ya estuviera fijada la litis y las partes manifestaran su interés en conciliar; por lo que, podían presentar en forma electrónica el convenio correspondiente para que, mediante el uso de la FeJEM, se señalara día y hora de audiencia, en que se determine lo relativo a su ratificación y aprobación.

Además, en aquellos procedimientos del orden mercantil, donde las partes involucradas se encontrarán debidamente emplazadas a juicio y contaran con la FeJEM, se podían reanudar los términos para las actuaciones judiciales.

Para el desarrollo de las audiencias en las distintas materias, se privilegió el uso de la telepresencia, y como antecedente que las partes contaran con la FeJEM.

Tratándose de convivencias familiares supervisadas, se ordenó su reactivación a partir del 6 de mayo; ello, por considerar que mediante acuerdo previo se aprobó la reforma al Reglamento de los Centros de Convivencia Familiar del Poder Judicial del Estado de México, por el que se implementa como nueva modalidad la convivencia electrónica mediante el uso de tecnología.

El *Programa de Convivencia Electrónica* además contempló campañas de acompañamiento y talleres psicoeducativos a través del *micrositio del Centro de Convivencia Familiar* en la página del Poder Judicial del Estado de México; por lo que, las convivencias debían reactivarse con la finalidad de favorecer el proceso de separación, así como, continuar la labor de revalorar a la persona y la trascendencia de la familia en la historia de vida de cada ser humano.

Se ampliaron los servicios del *Centro Estatal de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México*, en términos de Lineamientos Generales de Operación aprobados en el propio acuerdo; lo que permitió desarrollar sesiones de mediación-conciliación de forma remota.

La estructura administrativa de la institución continuaría con actividades a distancia y únicamente las presenciales necesarias para no obstaculizar el desarrollo de los procesos que se encontraran vigentes o los urgentes.

Mecanismos para mantener y ampliar los servicios a distancia y bases para la reanudación gradual de labores en órganos jurisdiccionales y unidades administrativas

Mediante Acuerdo del Consejo de la Judicatura de 27 de mayo, se implementaron los mecanismos que permitieron mantener y ampliar servicios a distancia a través del *Tribunal Electrónico* y se establecieron las bases para la reanudación gradual de labores en órganos jurisdiccionales y unidades administrativas.

Con este acuerdo, el Poder Judicial reanudó prácticamente todos los servicios de impartición de justicia a través del *Tribunal Electrónico*, únicamente se exceptuó el inicio de los juicos ejecutivos civil o mercantil, cuyo primer acto requiere necesariamente la presencia de un servidor público judicial en el domicilio de la parte demandada.

Una de las grandes novedades de este acuerdo lo constituyó la forma de dar continuidad a los juicios que ya se hubieran iniciado y que sólo una de las partes contara o, en su caso, obtuviera la FeJEM; así como en aquellos casos en que se intentara el emplazamiento de demandas en materia civil y mercantil.

Se podía dar publicidad de estas actuaciones a la parte demandada, a través de una exhortación remitida mediante el *Servicio Postal Mexicano* o cualquier otro servicio de mensajería, a costa del interesado. Dicha exhortación debía contener los datos básicos de identificación del procedimiento, para que la parte demandada comparezca a imponerse de la demanda vía *Tribunal Electrónico* y estar en posibilidad de plantear su defensa, si así lo considera de su interés. Este aviso de publicidad o exhortación no sustituía al emplazamiento formal. Sin embargo, si el demandado optaba por comparecer a juicio a través del *Tribunal Electrónico*, se le señalaba día y hora para que el notificador judicial practique el emplazamiento. Una vez firmada, vía electrónica, la notificación correspondiente, el Tribunal liberaba en el Expediente Electrónico el traslado correspondiente. De esta manera, la parte demandada tenía acceso al escrito inicial de demanda y sus anexos digitalizados.

Respecto a la reanudación de actividades presenciales, el pronunciamiento del Consejo de la Judicatura se sujetó a la determinación de la autoridad sanitaria. Pues no se contaba con una fecha cierta que garantice el inicio de cada etapa considerada en el semáforo de control epidemiológico. Se ordenó, entonces, que se publicaría en la página

electrónica del Poder Judicial, el estado de alerta para cada una de las regiones judiciales y municipios que las conforman y, cuando hubiere un cambio en la situación sanitaria, el propio Consejo de la Judicatura emitirá el acuerdo correspondiente.

En consecuencia, se prorrogó la suspensión de actividades presenciales en órganos jurisdiccionales y unidades administrativas, por el período del 1 al 30 de junio de dos mil veinte. Lo anterior, sin perjuicio de que el semáforo sanitario permita anticipar las actividades presenciales en determinadas regiones o distritos judiciales, o, en su caso, municipios donde se ubiquen instalaciones del Poder Judicial, por encontrarse en *Alto riesgo* (naranja), *Riesgo Intermedio* (amarillo) o en *Bajo Riesgo* (verde).

Reanudación parcial de labores presenciales de los órganos jurisdiccionales y unidades administrativas del Poder Judicial del Estado de México y *Protocolo Sanitario Preventivo para el Regreso Seguro*

Por acuerdo del Consejo de la Judicatura del Estado de México del 26 de junio de 2020, se determinó la reanudación parcial de labores presenciales de los órganos jurisdiccionales y unidades administrativas del Poder Judicial y se emitió el Protocolo Sanitario Preventivo para el Regreso Seguro.

Este acuerdo se emitió en congruencia con el *Plan de Regreso Seguro a las Actividades Económicas, Sociales, Gubernamentales y Educativas con motivo de la enfermedad por el virus (COVID-19)*, emitido por el Gobierno del Estado de México, en donde se estableció la matriz de reapertura por nivel de riesgo sanitario. En lo referente a la reapertura de las distintas áreas del Gobierno Estatal, se estableció que sería de forma gradual, conforme a la evolución del *Semáforo de Control Epidemiológico* de cada región; indicando que, en el máximo de alerta sanitaria, las actividades que de manera directa son necesarias para atender la contingencia sanitaria son las involucradas en la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, la atención a víctimas y búsqueda de personas.

Razón por la cual, se emitió el *Protocolo Sanitario Preventivo* para el *Regreso Seguro* que, en concordancia con los semáforos establecidos en el *Plan de Regreso Seguro*, el retorno a las actividades sería de la forma siguiente:

Nivel de riesgo	Actividades presenciales
"Alto riego" Semáforo naranja	Hasta el 50% del personal adscrito a cada órgano jurisdiccional o unidad administrativa
"Riesgo intermedio" Semáforo amarillo	Se exceptúan sólo el personal que se encuentre en grupos vulnerables
"Bajo riesgo" Semáforo verde	Reanudación total del personal

Para el caso del semáforo naranja, los titulares de los órganos jurisdiccionales o unidades administrativas son los encargados de determinar quiénes son los servidores públicos que deberán acudir al desarrollo de sus actividades presenciales.

Ello no es condición para que las personas que no acudan a desarrollar actividades presenciales dejen de estar a disposición en el horario oficial de las actividades que les sean encomendadas por sus titulares y que deberán cumplir a distancia.

Por otra parte, se establecieron las condiciones en las cuales deberían acudir las personas, tanto servidores públicos judiciales, como personas externas, y que entre otras son:

Permitir tomar la temperatura
Acudir con cubreboca
No portar joyería
Se exceptúa la obligación de uso del uniforme a servidores públicos judiciales y sin corbata para el caso de los hombres
Usar los tapetes sanitizantes colocados en los accesos
Retirarse en caso de presentar síntomas de la enfermedad

Declaratoria de reanudación de términos, plazos procesales e inicio de actividades presenciales

El 17 de julio de 2020, la autoridad sanitaria en el Estado de México anunció que el Semáforo de Control Epidemiológico se encontraría en nivel "naranja" en toda la entidad, a partir del 20 de julio de 2020.

En congruencia con esta determinación y con el acuerdo anterior del Consejo de la Judicatura, este determinó la reanudación parcial de las actividades presenciales a partir del 27 de julio.

En consecuencia, se ordenó la reanudación de términos, plazos procesales en los órganos jurisdiccionales y unidades administrativas; además, se conminó a todos los servidores públicos judiciales a observar estrictamente el Protocolo Sanitario Preventivo para el Regreso Seguro a las Instalaciones del Poder Judicial y que el Comité para la Prevención de Riesgos Sanitarios de la institución, en el ámbito de sus atribuciones, vigile la debida observancia del protocolo.

Resultados del *Tribunal Electrónico* durante la Pandemia

El Poder Judicial del Estado de México, ha sabido capitalizar la situación de salud que se presentó en el mundo, para que la impartición de justicia, como servicio esencial, no se detenga. Aprovechó la infraestructura tecnológica en la que ha invertido desde hace varios años para seguir brindando servicios de impartición de justicia de calidad, humana y cercana a la sociedad.

Los números dan cuenta de ello, mientras otros Tribunales de los estados o incluso la Federación, durante la etapa de contingencia iniciaron con el desarrollo de sus tribunales electrónicos, el Poder Judicial mexiquense fortaleció sus servicios.

Durante esta nueva época, en materia penal, desarrolló en promedio 72 audiencias diarias y emitió la primera sentencia condenatoria completamente en línea, el 12 de mayo, por el delito de abuso sexual en contra de una menor.

A partir del 6 de mayo, implementó las convivencias virtuales supervisadas y el 10 de junio llevó a cabo la primera adopción vía remota.

La estadística de todas las acciones se refleja en las imágenes siguientes:

Ha sido gracias a las acciones implementadas en el Poder Judicial, y a su *Tribunal Electrónico*, que se ha mantenido un trabajo adecuado; reduciendo lo más posible el rezago que se pudiera haber presentado, de no contar con la tecnología que se ha aplicado.

Por esa razón, al concluir el mes de junio, únicamente se contaba con un déficit de asuntos radicados del 48% y en asuntos concluidos del 44%, en comparación con los números reportados en el mismo período del año anterior. Mientras que en otros tribunales los rezagos son mucho mayores en ambos rubros.

enero-junio				
	Radicados		Concluidos	
	2019	2020	2019	2020
Segunda Instancia	7,557	3,227	7,448	3,848
Primera Instancia	124,973	60,709	99,844	43,444
Total:	132,530	63,936	107,292	47,292
Proporción		48%		44%

El virus que ha provocado la enfermedad del COVID-19 y, en consecuencia la pandemia mundial, llegó para quedarse. Mientras no exista una vacuna que ermita regresar a nuestras actividades de manera normal, tenemos que asumir las acciones necesarias para que muchas actividades esenciales no se detengan, como la impartición de justicia.

En el Poder Judicial del Estado de México hemos asumido este compromiso con responsabilidad profesional y ética, hemos puesto todo nuestro esfuerzo para cumplir con la sociedad mexiquense. La cronología de los acuerdos tomados por el Consejo de la Judicatura y las estadísticas dan cuenta de ello.

Hoy asumimos un cambio total de época, en la que los retos son cada vez mayores, nos encontramos en vísperas de regresar a actividades presenciales bajo ciertas condiciones, pero no dejaremos de promover el *Tribunal Electrónico* y sus beneficios. Es en beneficio de la impartición de justicia y para servir a los ciudadanos mexiquenses.

Fuentes de información

Página del Poder Judicial del Estado de México.
Consultada el 26 de julio de 2020 en la liga: http://web2.pjedomex.gob.mx/

Micrositio del Comité para la Prevención de Riesgos Sanitarios del Poder Judicial.
Consultada el 26 de julio de 2020 en la liga: https://anteelcoronavirus.yoporlajusticia.gob.mx/

Plan de Regreso Seguro a las actividades Económicas, Sociales, Gubernamentales y Educativas con motivo de la enfermedad por el virus (COVID-19). Emitido por el Gobierno del Estado de México, consultado el 26 de julio de 2020 en la liga. https://drive.google.com/file/d/18toZP9g5HKdGqAE7P_75QRKKzXOGwUR6/view

Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. De fecha 19 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial de la federación el 23 de marzo de 2020, consultado el 26 de julio de 2020 en la liga:http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020

Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General señala los días inhábiles del 26 de marzo al 19 de abril de 2020, para efectos de la realización de trámites administrativos. De fecha 26 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial de la federación el mismo día, consultado el 26 de julio de 2020 en la liga: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590578&fecha=26/03/2020

Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). De fecha 30 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial de la federación el mismo día, consultado el 26 de julio de 2020 en la liga: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020

Circular 17/2020, del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Consultada en la página del Poder Judicial del Estado de México el 26 de julio de 2020 en la liga:http://gestion.pjedomex.gob.mx/gestion2/WebAvisos/155-CIRCULAR17-2020.pdf

Circular 19/2020, del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Consultada en la página del Poder Judicial del Estado de México el 26 de julio de 2020 en la liga:http://gestion.pjedomex.gob.mx/gestion2/WebAvisos/166-CIRCULARNO.19.2020.pdf

Circular 23/2020, del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Consultada en la página del Poder Judicial del Estado de México el 26 de julio de 2020 en la liga: http://gestion.pjedomex.gob.mx/gestion2/WebAvisos/173-CIRCULAR23_2020.pdf

Circular 27/2020, del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Consultada en la página del Poder Judicial del Estado de México el 26 de julio de 2020 en la liga: http://gestion.pjedomex.gob.mx/gestion2/WebAvisos/178-CIRCULAR27-2020.pdf

Circular 32/2020, del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Consultada en la página del Poder Judicial del Estado de México el 26 de julio de 2020 en la liga: http://gestion.pjedomex.gob.mx/gestion2/WebAvisos/186-CircularNo.32-2020.pdf

Circular 38/2020, del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Consultada en la página del Poder Judicial del Estado de México el 26 de julio de 2020 en la liga: http://web2.pjedomex.gob.mx/images/2020/documentos/circular38_2020.pdf

Circular 41/2020, del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Consultada en la página del Poder Judicial del Estado de México el 26 de julio de 2020 en la liga: http://web2.pjedomex.gob.mx/images/2020/documentos/CIRCULAR41.pdf

Experiencias de legislar en épocas de pandemia: el Congreso mexicano y el COVID-19.

Juan Pablo Aguirre Quezada[1]

Reflexiones iniciales

El surgimiento y propagación del coronavirus (COVID-19) a finales de 2019 tomó por sorpresa a las administraciones públicas en todo el mundo y a diferentes niveles, tanto nacionales, subnacionales y los organismos internacionales. En el caso de México, el Gobierno Federal implementó la *Jornada Nacional de sana distancia* a partir del 23 de marzo de 2020; lo que generó la adopción de acciones públicas destinadas a evitar posibles contagios, tanto en la iniciativa privada como en las instituciones gubernamentales.

El presente estudio aborda la situación vivida en la Cámara de Diputados y el Senado de la República ante la contingencia del COVID-19 mediante cuatro tópicos: Actividades del Congreso Mexicano antes de la Jornada Nacional de sana distancia; Reflexiones de legislar ante una emergencia nacional e internacional; Propuestas de legislar a distancia; y Comunicación oficial ante la pandemia. La idea principal es reflexionar acerca de la importancia de legislar ante una emergencia de tal magnitud, toda vez que la última experiencia en la ausencia de actividades del Congreso Mexicano se remonta a 107 años, desde las funciones de la honorable XXIV Legislatura que fue abolida por ordenes del

1 Posdoctorado en Control Parlamentario por la Universidad de Alcalá de Henares y la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro (LAPAS); y Posdoctorado en regímenes Políticos Comparados por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad de Colorado -LAPAS. Doctorado en Humanidades y Maestría en Historia de México por la Universidad Latinoamericana, Maestría en Administración Pública por la Universidad del Valle de México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM

dictador Victoriano Huerta. Así, pese a situaciones de emergencia como guerras, terremotos o huracanes, el trabajo legislativo continúo avanzando; por lo que el reto del Congreso Mexicano frente a la amenaza del COVID-19 es continuar con su funcionamiento, por lo que se deberán analizar las diferentes iniciativas para su operación con las medidas de sana distancia.

Actividades del Congreso Mexicano antes de la *Jornada Nacional de sana distancia*

El segundo periodo del segundo año de sesiones de la LXIV Legislatura (2018-2021) inició el 1 de febrero de 2020; no obstante, debido al día feriado en conmemoración del aniversario de la promulgación de la Constitución Política de 1917, la instalación tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República se celebró hasta el martes 5 de febrero. Cabe destacar que en esa fecha, la pandemia del COVID-19 era ya una emergencia en China; se había reportado el primer caso en Tailandia (13 de enero), lo que a la postre era el primero en otro país distinto al del origen; además de que la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) publicó el *Plan Estratégico de Preparación y Respuesta de la comunidad internacional para ayudar a los Estados con sistemas de salud más frágiles a protegerse* (OMS, 2020), el 3 de febrero. Por lo que la contingencia venía creciendo a escala internacional.

En el Poder Legislativo mexicano el trabajo de las y los legisladores se desarrolló de forma ordinaria el mes de febrero y mediados de marzo, fecha en que se comenzó a distribuir información oficial acerca de los riesgos del coronavirus, así como recomendaciones de higiene y sana distancia. En el Senado de la República el primer llamado por parte de las y los representantes populares acerca del coronavirus se realizó por parte de la Senadora Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, quien ingresó un punto de acuerdo para realizar un "exhorto al titular del Ejecutivo Federal, para que a través del Sector Salud, se analicen y determinen medidas preventivas indispensables para evitar el contagio del virus 2019-nCoV o Coronavirus" (Senado, 2020. a). Por su parte, en la Cámara de Diputados, la primera comunicación oficial acerca de esta enfermedad la realizó la *Junta de Coordinación Política* mediante un acuerdo aprobado por 401 votos

a favor, cero en contra y cero abstenciones, en el que se exhorta a las dependencias del Sector Salud a fortalecer protocolos en aeropuertos y puertos por coronavirus, además de " hacer públicos los protocolos de actuación que han realizado para detectar los casos de dicho virus y a emitir información clara y oportuna de los síntomas y posibles formas de contagio para mantener alerta a la población" (Diputados, 2020 a).

Los principales temas que estaban en la agenda de las fuerzas parlamentarias en el segundo periodo del segundo año de la LXIV Legislatura eran la regulación del uso de la mariguana; los salarios de los servidores públicos, y la elección de cuatro consejeros del *Instituto Nacional Electoral* (INE); entre otros. Si bien se tenían planeadas 26 sesiones ordinarias y una de Congreso General, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo de la Jucopo por lo que se establecen las medidas adoptadas ante la pandemia del coronavirus (COVID-19) el 18 de marzo. En dicho documento se hacía citatorio para que los integrantes de la Cámara Baja pudieran votar con las medidas de sanidad diferentes dictámenes agendados. Entre lo acordado destacan los siguientes dos puntos:

> "Como consecuencia de la situación sanitaria prevaleciente en el país derivada por la presencia del coronavirus, y con el objeto de mitigar su propagación, como medida preventiva y con fundamento en la última parte del artículo 68 constitucional, se solicita a la Presidencia de la Mesa Directiva, requiera al Senado de la República su consentimiento para que esta soberanía no celebre sesiones ordinarias por más de tres días a partir del 20 de marzo" (Diputados, 2020 b).
>
> "En caso de que la contingencia sanitaria impida reanudar actividades, en el momento conducente los órganos de gobierno podrán solicitar a la Presidencia de la Mesa Directiva para que, con fundamento en el artículo 66 constitucional, en comunicación con su homóloga en la colegisladora, analicen la posibilidad de decretar antes del 30 de abril, la clausura del Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio y, siendo el caso, se faculte a la Presidencia de la Mesa Directiva a decretar la clausura respectiva" (Diputados, 2020 b).

Por su parte, en la Cámara alta se presentó el *Plan mínimo de operaciones del Senado de la República* el 26 de marzo de 2020, con características como medidas preventivas

que se deberán implementar para el control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) aplicables para todo el personal; distanciamiento social; trabajo a distancia; funcionamiento de las áreas; forma de comunicaciones; entre otros (Senado, 2020. b). Pese a las medidas, aún faltaba poco más de un mes para el final del periodo ordinario de sesiones.

Además, el Senado de la República estableció un grupo plural de sus integrantes a fin de dar seguimiento a los efectos de la emergencia ocasionada por el Covid–19; la cual está encargada de analizar "diversos puntos de acuerdo e iniciativas respecto a las implicaciones de la pandemia en materia de salud, social, económica y financiera, por lo que el Grupo Plural estará encargado de valorar y generar las propuestas correspondientes" (Senado, 2020. d). No obstante, el número de contagiados y decesos aún estaba bajo, pero con el riesgo latente de crecimiento, lo cual dificultaría la continuación de actividades presenciales, desde sesiones ordinarias hasta otros eventos que se realizan en la sede como exposiciones, foros, programas de televisión, posicionamientos, manifestaciones, entre otros.

El funcionamiento del Congreso mexicano durante el mes de abril enfrentó las vacaciones escolares, además de continuar operando bajo las restricciones propias por la contingencia del COVID-19. Entre las medidas adoptadas destaca que no se celebraron las sesiones originalmente programadas, por lo que la última sesión ordinaria programada se efectuó en la Cámara de Diputados el 18 de marzo, en la que se llevaron actividades tales como "Aprueban reformas en materia de elección continua para legisladores federales; certifican acuerdo interno de prevención ante pandemia de COVID-19; avalan reformas para diseñar programas de atención a víctimas de violencia de género; posponen comparecencias de aspirantes a consejeras y consejeros del INE; establecen reglas del procedimiento de Juicio Político en contra de Rosario Robles" (Canal del Congreso, 2020).

Ya con las medidas preventivas adoptadas, el 20 de abril el Senado de la República llevó a cabo una sesión en que se reconoció la labor de las personas que se desempeñan en los

servicios médicos con un minuto de aplausos. Asimismo, se presentó y aprobó el Dictamen de la Ley de Amnistía, con el "fin de evitar los contagios por COVID-19 al interior de los centros penitenciarios y reivindicar injusticias contra grupos vulnerables, el Pleno aprobó la norma para perdonar a personas que hayan cometido delitos no graves, sin violencia y por primera vez" (Senado, 2020. c). Es de destacar que esa sesión fue breve, las y los senadores tenían cubrebocas o mascarillas protectoras.

El 30 de abril se clausuró el periodo ordinario de sesiones en la Cámara de Diputados y el Senado de la República, tal como lo estipula el artículo 66 Constitucional, por lo que entró en funciones la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, integrada por 19 diputadas y diputados, así como 18 representantes de la Cámara Alta; esto, en una época en que la pandemia generó en México una disminución de las diferentes actividades, incluidas la labor legislativa. Debido a la falta de condiciones en materia de salubridad, no se realizaron sesiones durante los primeros días del mes de mayo.

La Comisión Permanente del segundo periodo del segundo año de LXIV Legislatura realizó una convocatoria oficial para realizar una sesión virtual mediante la plataforma webex para el miércoles 20 de mayo, la cual es histórica debido a que es la primera vez en que se realiza una sesión a distancia, debido a los riesgos existentes para legislar en alguno de los recintos legislativos. En dicha sesión se recibieron 142 iniciativas de diferentes integrantes del Poder Legislativo, así como 539 exhortos; por lo que pese a la pandemia, el trabajo de las Cámaras de Diputados y el Senado de la República continúo mediante la participación de las y los legisladores integrantes de la Permanente (Comisión Permanente, 2020). Dicha sesión fue histórica debido a fue la primera vez en la historia que se celebraba a distancia, aunque hubo diferentes puntos de vista acerca de la conveniencia o no de continuar con este tipo de legislación.

Algunos legisladores de ambas Cámaras dieron a conocer que se sometieron a las pruebas del COVID-19 y tuvieron un resultado positivo; o bien, reconocieron haber convivido con alguna persona con el padecimiento confirmado. Por lo que además de llevar el tratamiento tuvieron que aislarse. Esta situación también influyó para que los órganos

de dirección del Poder Legislativo tomaran la decisión de reducir sus actividades, lo cual suponía un nuevo reto para el servicio público a través de la labor realizada en el Senado de la República y la Cámara de Diputados. Si bien en otras épocas de emergencia en que no existía la posibilidad de sesionar en el recinto oficial se optó por utilizar un alterno (como en el incendio de 1989); la situación actual dificultaba la realización física por los riesgos de contagio.

Reflexiones de legislar ante una emergencia nacional e internacional

La pandemia del COVID-19 obligó a distintas administraciones públicas en diferentes países a realizar su gestión a distancia; lo cual fue más evidente en los Congresos y Parlamentos. En ese sentido, en Argentina algunas voces sugieren que esta contingencia "trajo aparejado la necesidad de acelerar los mecanismos de uso y acceso a la *tecnologías de la información y la comunicación* (TIC's) en todos los órdenes sociales. El Poder Legislativo, en todos sus niveles, no quedó exceptuado de este proceso que se llevó adelante de forma acelerada y que representa además un desafío para la democracia y la participación ciudadana" (Cuba, 2020). Por lo que los adelantos científicos son una alternativa para continuar con el ejercicio legislativo y del gobierno en acción.

Por su parte, la organización internacional *ParlAmericas* alertó sobre la importancia de legislar en un contexto de pandemia por el COVID-19, por lo que sugieren que "los parlamentos pueden establecer un equipo de gestión de crisis compuesto por funcionarias/os de alto nivel parte de la administración parlamentaria. Este equipo podría encargarse de monitorear de cerca la pandemia COVID-19, que evoluciona rápidamente, para proteger la salud y la seguridad de las y los empleados del parlamento y mitigar su impacto" (*ParlAmericas*, 2020). Esta medida fue adoptada en el caso mexicano con la puesta en marcha del grupo plural en el Senado, que mide los impactos del coronavirus ante la sociedad.

Otras medidas recomendadas por *Parlamericas* y que fueron puestas en marcha por los países partes fueron:

> Suspender las visitas públicas al parlamento (por ejemplo, el Parlamento de Trinidad y Tobago).
> Aumentar la frecuencia de la limpieza y la desinfección en las zonas de alto tráfico y las zonas que las personas tocan regularmente (por ejemplo, los puntos de acceso para entrar y salir del edificio).
> Instalar estaciones para desinfectar las manos en zonas de alto tráfico (por ejemplo, la Asamblea Nacional de El Salvador).
> Restringir el uso de dispositivos y aparatos con pantalla táctil que son provistos o han sido instalados para uso del público en general.}
> Exigir a periodistas y otros visitantes que informen sobre cualquier viaje realizado en los últimos 14 días y/o cualquier síntoma de enfermedad.
> Tomar la temperatura de las personas que ingresan al parlamento (por ejemplo, la Asamblea Nacional de Panamá) (*ParlAmericas*, 2020).

Si bien en la Cámara de Diputados y el Senado mexicanos se realizaron este tipo de medidas, aún queda el pendiente de contar con normatividades más especificas para legislar ante una emergencia como la contingencia por el COVID-19. Sin embargo, este es un desafío compartido con otros Congresos y Parlamentos de todo el mundo. Al respecto, en el caso del Congreso de los Diputados en España suspendió actividades, y la primera sesión en época de emergencia "será un Pleno Extraordinario para convalidar los últimos decretos aprobados por el Gobierno. Como ha destacado Batet solo estarán convocados presencialmente los diputados "que tengan que intervenir" para defender su posición ante cada uno de los textos. Los demás parlamentarios harán uso del voto telemático" (Gaceta Médica, 2020). Por lo que la estrategia seguida en la Cámara baja española fue mixta, con las acciones propias de sanidad que permitan el desarrollo de la acción parlamentaria.

El Senado de los Estados Unidos tuvo una importante participación en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas acerca del COVID-19 (*US Senate*, 2020). El

Comité sobre salud, educación, trabajo y pensiones realizó una audiencia acerca del regreso al trabajo y a la escuela de forma segura. Dicho comité está formado por 23 legisladores, 12 del Partido Repúblicano y 11 del Democrata, con la participación de personalidades como Mitt Romney, Susan Collins, Bernie Sanders, Elizabeth Warren, entre otros.

La *Casa de Representantes de Estados Unidos* suspendió actividades presenciales durante el mes de abril e inicios de mayo. Sin embargo, durante el 116 periodo ordinario de sesiones se aprobó la Ley COVID-19 de *Pruebas, Alcance y Contacto con Todos* (HR6666), la cual tiene como objetivo "autorizar al Secretario de Salud y Servicios Humanos a otorgar subvenciones a entidades elegibles para realizar pruebas de diagnóstico para COVID-19 y actividades relacionadas, como la localización de contactos, a través de unidades móviles de salud y, según sea necesario, en residencias individuales y para otros fines" (*Congress*, 2020). Esta legislación fue el soporte de hacer una política pública que pudiera dar certeza a una población que padeció el mayor número de infectados y decesos por esta enfermedad a escala mundial.

En tanto, Guatemala no detuvo su trabajo legislativo pese a la pandemia, por lo que se celebraron reuniones de comisiones con medidas sanitarias. Al respecto, la diputada Sofía Hernández -Primera Vicepresidenta de Junta Directiva- resaltó que "las decisiones legislativas quedan a cargo de una comisión permanente integrada por 7 diputados, dirigida por el presidente legislativo de turno, los tres vice presidentes y tres secretarios electos por sorteo, esto según lo establecido en el artículo 22 de la *Ley Interna del Congreso de la República*" (Congreso de Guatemala, 2020). Por lo que, al término de su periodo ordinario se organizó el mecanismo para continuar con las labores legislativas pese a los riesgos por el COVID-19.

En otro ejemplo, Italia también continúo con sus labores parlamentarias pese a ser una nación muy afectada por el brote de coronavirus. No obstante, diferentes tribunos salieron contagiados por dicho padecimiento, lo que originó discusiones acerca de las medidas de seguridad al interior de dicho recinto. Ejemplo de estas protestas fueron las acciones impulsadas por Matteo Salvini, quien con "la Liga han 'ocupado'… la Cámara de

los diputados y el Senado italiano para protestar por la gestión del Gobierno de la crisis sanitaria y económica provocada por el coronavirus" (El Confidencial, 2020). Por lo que el Congreso en Italia fue testigo de la solicitud de respuestas ante la catástrofe vivida por la población ante el COVID-19.

En tanto, la *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile* (BCN) ha ofrecido información acerca los impactos del Coronavirus en la sociedad a través de su página de internet. Entre los datos que incluye están los casos localizados en las diferentes regiones, las iniciativas y proyectos de Ley, noticias, publicaciones, entre otros (BCN, 2020). No obstante, diferentes actividades programadas tanto en el Senado como en la Cámara baja fueron pospuestas, tal como el informe presidencial.

El Poder Legislativo de Brasil tomó importantes decisiones durante el azote de la pandemia del COVID-19, en una región que cobró miles de vida. Quizás la más recordada fue la aprobación por las y los diputados del país amazónico acerca del uso obligatorio de cubrebocas o el presupuesto de emergencia para atender la emergencia. Al respecto, la medida fue aprobada utilizando el voto a distancia mediante las tecnologías de la información, aunque con un alto costo social para la población brasileña "debido al millonario paquete de ayudas económicas anunciado para enfrentar la COVID-19, el Gobierno brasileño aumentó ayer la previsión del déficit fiscal de 2020, que representará la marca histórica del 5,5 por ciento del Producto Interno Bruto, es decir, 419.200 millones de reales (unos 80.000 millones de dólares)" (Xinhua, 2020). Por lo que en las representaciones de Brasilia si fue posible sesionar mediante videollamadas.

El Congreso de Perú también optó por la celebración de trabajo de manera virtual clasificado en sus comisiones ante los riesgos que pudiesen presentarse por la epidemia de coronavirus. Uno de los temas más importante a resolver en el contexto de contingencia es la propuesta del uso de 25% del canon y regalías mineras para atender los gastos de los sectores afectados como salud, educación y agricultura. El objetivo "de este dictamen es implementar y repotenciar los sistemas de salud y educación en las regiones y localidades del Perú, en un contexto emergencia provocada por el COVID-19, ley que será de

carácter temporal hasta el 31 de diciembre del 2020" (Congreso Perú, 2020). Por lo que el trabajo legislativo en Lima continúo mediante las tecnologías de la información.
Propuestas de legislar a distancia

En la *LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados y el Senado de la República* se han presentado cinco iniciativas para validar las sesiones remotas como oficiales. Todas están pendientes de revisión en las comisiones de los plenos de origen (Tabla 1).

Tabla 1. Características de las iniciativas presentadas para sesionar a distancia en la LXIV Legislatura. 2020.

Titulo de la iniciativa y fecha de presentación	Ley a reformar	Presentada en:	Presentada por	Estatus
Que adiciona el artículo 46 Bis al Reglamento del Senado de la República. 24 de marzo de 2020	Iniciativa de carácter admvo. y de gobierno interior	Cámara de Senadores	Sen. Juan Antonio Martín del Campo (PAN)	Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen 24 de marzo de 2020
Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de mayo de 2020	Reforma Constitucional	Comisión Permanente	Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano (Morena)	Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen 20 de mayo de 2020
Que reforma el artículo 52 numeral 1, adiciona los párrafos segundo, tercero y cuarto del numeral 3, del artículo 46, adiciona un numeral 4 del artículo 52 y adiciona un artículo 54 Bis del Reglamento del Senado de la República en materia de sesiones virtuales. 19 de marzo de 2020	Iniciativa de carácter admvo. y de gobierno interior	Cámara de Senadores	PAN Senado	Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen 19 de marzo de 2020
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 31 de marzo de 2020	Ley Secundaria	Cámara de Diputados	Dip. Rafael Hernández Villalpando (Morena)	Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen 24 de marzo de 2020
Que reforma y adiciona diversos artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados. 14 de abril de 2020.	Iniciativa de carácter admvo. y de gobierno interior	Cámara de Diputados	Dip. Laura Angélica Rojas Hernández (PAN)	Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen 14 de abril de 2020.

Fuente: Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx (Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020).

De estas cinco iniciativas, la presentada por el Sen. Juan Antonio Martín del Campo (PAN) tiene el objetivo de que:

> el Senado autorice que las sesiones se lleven a cabo a distancia a través de mecanismos de comunicación óptimos, cuando se presente alguna contingencia sanitaria. Para ello propone: 1) autorizar que las sesiones de pleno, comisión, subcomisión, comité, plenarias de grupos parlamentarios y demás reuniones de trabajo que estén relacionadas exclusivamente con la actividad parlamentaria, se lleven a cabo a distancia; 2) señalar que una vez recibida la solicitud por parte de un grupo parlamentario a través de su coordinador, el Presidente o la Presidenta de la Mesa en la siguiente sesión de Pleno debe incluir esta solicitud como primer punto del orden día, discutirse y, en su caso, aprobarse con el voto de la mayoría de los senadores presentes; 3) indicar que la Mesa Directiva será la única que puede reunirse presencialmente en el recinto para conducir las sesiones plenarias y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones, las cuales deben ser recabadas por la Secretaría de forma nominal (SIL, 2020).

Un detalle en la iniciativa del Sen. Juan Antonio Martín del Campo es que se avoca sólo a las actividades del Senado de la República, aunque de forma integral al conjuntar los esfuerzos de coordinadores parlamentarios y funciones especificas para la Mesa Directiva como órgano de dirigencia institucional.

En tanto, la propuesta del Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano plantea como objeto:

> reconocer la validez legal de las sesiones a distancia en el Congreso de la Unión, sus cámaras ya la Comisión Permanente. Para ello propone establecer la posibilidad de que las sesiones puedan desarrollarse de forma remota solo cuando, de manera excepcional y por razones de protección civil o por alguna contingencia sanitaria o cualquier otra situación que impida la presencia física de las y los legisladores en sus respectivas sedes o recintos legislativos, previo acuerdo de sus órganos de gobierno (SIL, 2020).

En esta iniciativa se observa un planteamiento tanto para el Senado de la República como para la Cámara de Diputados, debido a que se solicita una modificación a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en sus artículos 63, 64, 65, 66, 68, 69 y 78.

La iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado fue la primera generada para realizar las labores legislativas desde el punto de vista cronológico en el Congreso de la Unión. Tiene como objeto "poner en operación un sistema electrónico de sesiones virtuales en el Senado de la República en casos de emergencia por razones de salubridad, protección civil, seguridad pública, caso fortuito o fuerza mayor" (SIL, 2020). Si bien en este documento se incluyen características del sistema electrónico a distancia, facultad de la Mesa Directiva para la instalación, así como la selección de temas a discutir por emergencia, es exclusivo para la Cámara Alta.

Por su parte, la iniciativa del Dip. Rafael Hernández Villalpando tiene como objetivo "facultar a la Mesa Directiva y a las comisiones del Congreso de la Unión para llevar a cabo sesiones de manera remota. Para ello propone determinar que en el caso de dicha celebración el sistema electrónico a distancia será administrado por la Secretaría de Servicios Parlamentarios en coordinación con la *Secretaría General con el Apoyo Dirección General de Tecnologías de la Información*" (SIL, 2020). Cabe destacar que esta propuesta es para ambas Cámaras, lo que generara que fuesen los órganos de cada una descritos que pudiesen realizar las actividades propuestas, en caso de que se reformen los artículos 25, 44 y 49 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

Finalmente, la iniciativa de la Dip. Laura Angélica Rojas Hernández plantea como objetivo:

> establecer las modalidades de las sesiones a distancia, el registro de asistencia y la votación remota en casos excepcionales. Entre lo propuesto destaca: 1) definir las sesiones a distancia como aquellas que se celebren de manera excepcional por razones de protección civil o contingencia sanitaria o cualquier otra situación

> que impida la presencia física de las y los diputados para utilizar los recintos legislativos; 2) señalar que el Pleno podrá sesionar y en su caso discutir y votar de manera remota, previo acuerdo de sus órganos de gobierno; 3) establecer que podrán tratarse únicamente asuntos considerados urgentes que requieran votación del Pleno, y deberán ser anunciados e incluidos en la convocatoria que para tal efecto emita la Presidencia de la Mesa Directiva; 4) citar a este tipo de sesiones utilizando los medios electrónicos disponibles, servicios de difusión de la Cámara y los medios de comunicación masiva que considere pertinentes, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación; y, 5) precisar que la sesión podrá darse por terminada cuando así lo acuerden la Mesa Directiva y la Jucopo, o cuando se hayan agotado los asuntos registrados en la convocatoria respectiva (SIL, 2020).

La iniciativa de la Dip. Rojas es de carácter de gobierno interior en la Cámara de Diputados, por lo que propone modificar los artículos 3, 35, 43, 44, 45, 47, 103, 138, 139, 140 y 145 del Reglamento de este Pleno. Dicha propuesta es novedosa debido a que plantea la posibilidad de sesionar y votar a distancia ante una emergencia los asuntos que se consideren urgentes. Asimismo, únicamente se podrán llevar a cabo las actividades parlamentarias mediante este mecanismo con una convocatoria previa emitida por Mesa Directiva 24 horas antes de su celebración, así como condiciones para su conclusión por parte de los organismos rectores o en caso de agotar los temas.

Además de las propuestas y acciones llevaras por ambas Cámaras del Congreso Mexicano, los Poderes Legislativos de las entidades federativas también debieron afrontar la necesidad de realizar sus actividades durante la época de la pandemia. Ejemplo de esto es el Congreso de la Ciudad de México, que optó a que la "Presidencia de la Mesa Directiva extiende las suspensión de actividades por (COVID-19) hasta el 30 de mayo de 2020" (CCM, 2020). Debido a que la pandemia fue un problema de causa mayor inusitado en la historia nacional, la gran parte de estos Plenos no tenían una experiencia previa de legislar de forma remota.

Comunicación oficial ante la pandemia

La gestión de las políticas públicas, así como las decisiones que se toman en el Poder Legislativo, se cumplen con certeza en la medida en que se realiza una comunicación oficial eficiente, clara y contundente. En la experiencia generada durante la pandemia mundial del COVID-19, algunos organismos internacionales rectores recomendaron "la consulta de la OMS y la OPS, fuentes de información confiables, para que las y los parlamentarios puedan mantenerse informados sobre los nuevos acontecimientos relacionados con la pandemia del COVID-19" (*ParlAmericas*, 2020). Por lo que hubo ciertas directrices ofrecidas a los gobiernos nacionales y subnacionales, a fin de eficientar las acciones públicas en mejora de la situación para la población.

En el caso del Poder Legislativo en México la mayor parte de la comunicación oficial se dio mediante oficios publicados en las páginas de internet de Cámara de Diputados y el Senado de la República; además de continuar con la publicación de boletines oficiales mediante esta vía. En la Cámara Baja los principales temas difundidos por este rubro fue la Declaración formal de trabajos terminados en el segundo periodo ordinario de sesiones del Segundo Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura (30 de abril); aviso a las y los trabajadores de cierre de instalaciones por situación de salubridad (1 de abril), avisos para pagos de jubilados y trabajadores, aplazamiento del concurso de servicio profesional de carrera (17 de marzo), y convocatorias de parlamento abierto.

En las comunicaciones expedidas vía internet en el sitio del Senado de la República están las Convocatorias a sesión de la Comisión Permanente (mayo –junio); reanudación de actividades para las y los trabajadores de este organismo (22 de mayo); acciones de prevención sanitaria para el regreso de los empleados; reglas básicas de funcionamiento de la Comisión Permanente; Acuerdo de la Contraloría para la presentación de declaraciones patrimoniales; medidas de salud para evitar contagios (30 de marzo); Plan Mínimo de Operaciones (26 de marzo); y diversas convocatorias.

En ambos cuerpos del Poder Legislativo mexicano se observa que a pesar de los efectos del COVID-19 las comunicaciones trataron de ofrecer respuestas a las necesidades

de las y lo diferentes usuarios de ambas Cámaras, priorizando el cuidado de la salud de sus trabajadores, así como garantizar el funcionamiento de la Comisión Permanente una vez concluido el segundo período ordinario. También se destaca un número moderado de estos avisos, lo que contribuye a evitar la saturación de información para quienes deseen consultar las páginas de internet tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República.

Comunicar de forma eficiente para los organismos gubernamentales durante la pandemia de COVID-19 es una responsabilidad debido al efecto que puede ocasionar las noticias a la población. Al respecto, es importante el uso de un lenguaje claro que facilite el entendimiento del mensaje entre receptor y emisor ante una etapa de incertidumbre. Además, la *Organización Panamericana de la Salud* (PAHO por sus siglas en inglés) recomienda que durante una contingencia de epidemia, "se tomarán en cuanta los siguientes criterios para la elaboración y difusión de los mensajes que se produzcan, de manera que se garanticen no sólo la recepción oportuna y pertinente, sino la incidencia en el desarrollo de comportamientos específicos a nivel individual, familiar y social" (PAHO, 2009? s/f). Es decir, existe una gran responsabilidad por parte de los encargados de la comunicación gubernamental, debido a que muchas decisiones familiares, personales y comunitarias dependerán de lo que se difunda.

Entre las recomendaciones brindadas resalta además de un mensaje entendible, así como evitar: "riesgo de pánico o crisis por notificaciones extraoficiales; excesivos trámites burocráticos para cada paso; incertidumbre y desconfianza en la efectividad real de la gestión pública (¿PAHO, 2009? s/f). Una deficiente comunicación por parte de las instituciones de la administración gubernamental puede originar crisis sociales e incertidumbre, además de generar situaciones de vulnerabilidad en que se puede propagar la enfermedad. Al respecto, los Poderes Legislativos de todo el mundo cuentan con áreas responsables para dicha gestión, con profesionistas especializados que afrontarán el reto de comunicar con eficiencia durante la pandemia.

Si bien los rumores y noticias falsas han sido históricamente nocivas para la sociedad en época de crisis, la epidemia del COVID-19 ocurre en un momento de acceso masivo de notas -algunas serias y otras sin sustento-, vía redes sociales, lo que aumenta el consumo de esta información por parte de la población. En ese sentido, la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU) hace hincapié en la necesidad de que los medios separen los hechos reales de la ciencia ficción, a fin de orientar los esfuerzos que lleven a una mejor acción comunitaria. Este organismo alertó que "el principal antídoto contra la pandemia de desinformación sobre el coronavirus son las noticias y los análisis basados en los hechos y fundamentados en la libertad e independencia de los medios de comunicación, bajo el principio del "periodismo sin miedo ni favoritismo" (ONU, 2020). Por lo cual, si bien se debe garantizar el derecho humano de la libertad de prensa, para el manejo de la información en una pandemia se requiere de una gran responsabilidad por parte de los medios de comunicación en general, y los encargados de difusión en el gobierno en particular, a fin de evitar mayores crisis o psicosis en la población.

El tema de transparencia y acceso a la información pública para la comunicación en una crisis como la vivida por el COVID-19 es importante para generar datos públicos que sean de utilidad para los diferentes tipos de usuarios, y así facilitar tomas de decisiones desde lo personal hasta lo comunitario, pasando por lo familiar. Al respecto, en el Poder Legislativo mexicano se ha difundido a través de sus páginas de internet y plataformas de transparencia. Por lo que los ciudadanos pueden conocer al momento que iniciativas, puntos de acuerdo o excitativas se han presentado, en qué estatus van, o conocer los señalamientos de las y los representantes populares mediante boletines de prensa.

La gestión de la transparencia y el acceso a la información por parte de la administración pública durante la emergencia ocasionada por el COVID-19 es una responsabilidad compartida por los tres órdenes de gobierno, así como en los tres Poderes. Al respecto, a escala subnacional los datos abiertos además de diferentes documentos acerca de los efectos del coronavirus están accesibles mediante las tecnologías de la información. En ese sentido, tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República se han sumado a dicho esfuerzo mediante micrositios y enlaces en sus páginas de internet.

Al respecto, el *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI) ha coordinado diferentes acciones de transparencia proactiva "con un sentido de responsabilidad, oportunidad y en el marco de sus atribuciones, pone a disposición de las autoridades y de la población en general información pública de utilidad sobre la pandemia de COVID-19" (INAI, 2020). Por lo que de forma puntual en el tema de la contingencia del coronavirus ofrece a la ciudadanía en un mismo sitio web datos abiertos acerca de los riesgos de la pandemia; el derecho de la reserva de la información personal relacionada a la contingencia; estadísticas; páginas de internet de organismos internacionales y dependencias de salud del gobierno federal y estatal; entre otros. Este conjunto de documentos permiten profundizar en una administración pública más transparente, elemento clave para el debate en los Congresos, mediante el esquema de *Parlamento Abierto*.

Finalmente, la pandemia ocasionada por el COVID-19 genera un desafío en la comunicación directa entre ciudadanos y legisladores. Si bien las redes sociales permiten un contacto, existen ciertas limitantes. Quizás la más importante es que no todos las y los mexicanos tienen acceso a internet, y menos a una cuenta de este tipo, por lo que esta carencia merma a un importante sector de la población. Además, ejercicios de rendición de cuentas como los informes anuales de las y los legisladores a los habitantes de sus distritos, o las gestiones ciudadanas en los módulos de atención tienen diferentes limitantes que van desde eventos a puerta cerrada o la cancelación de los mismos, a fin de evitar la propagación del COVID-19, enfermedad aún desconocida en muchos aspectos, y que de forma inesperada, afectó las labores de la administración pública de forma significativa, quizás la más importante en los últimos cien años, para lo cual el Poder Legislativo en México también tuvo un impacto, por lo que los representantes de la LXIV Legislatura buscaron opciones para desarrollar su trabajo, y así evitar una parálisis que afectará en conjunto, el cumplimiento de la agenda política y social nacional.

Comentarios finales

La contingencia ocasionada por la pandemia del COVID-19 impactó de forma negativa el trabajo que se realizan en diferentes sectores laborales, incluido el gobierno

en general y el Poder Legislativo en particular. En ese sentido, el calendario de las sesiones del segundo periodo ordinario del segundo año de la actual legislatura no se pudo desarrollar de la forma programada ante el riesgo de congregar un determinado número de personas en espacios cerrados. Por lo que el Senado de la República y la Cámara de Diputados tuvieron que reorganizarse mediante las actividades en las comisiones y los órganos de gobierno mediante sesiones virtuales, antecedentes inmediatos a legislar a distancia.

Debido al calendario de los periodos legislativos, el inicio de la Comisión Permanente contribuyó a continuar con las actividades institucionales. Asimismo, la contingencia obligó a la innovación ante la imposibilidad de reuniones presenciales. Por medio de plataformas digitales se pudieron llevar estas sesiones, lo que marcó un hito en la forma de legislar, no sólo en México o en los Congresos de sus entidades federativas, sino también en Parlamentos en todo el orbe.

Mención importante son los retos que afronta la administración pública en diferentes niveles, en realizar la gestión de servicio a la sociedad en una situación de emergencia mundial por el coronavirus. Si bien una de las soluciones que requiere más precisión es la necesidad de comunicar con claridad, eficiencia, transparencia y acceso a la información pública. Tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República de México han optado por el uso de sus portales de internet a fin de mantener los vínculos de difusión con la sociedad en general, y de las y los legisladores y el personal administrativo, en particular.

El desafío de legislar durante la pandemia continúa y es posible que surjan nuevas iniciativas para normal el trabajo parlamentario de forma remota. La contingencia del COVID-19 dejará lecciones ante próximos eventos que afecten el desarrollo de las actividades gubernamentales ante un desastre nacional o internacional.

Referencias

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). *Coronavirus COVID-19.* Disponible en: https://www.bcn.cl/coronavirus (fecha de consulta: 27 de mayo de 2020).

Cámara de Diputados (Diputados, 2020 a). *Exhortan diputados al sector salud a fortalecer protocolos en aeropuertos y puertos por coronavirus*. 11 de febrero. Disponible en: https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/-exhortan-diputados-al-sector-salud-a-fortalecer-protocolos-en-aeropuertos-y-puertos-por-coronavirus (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

Cámara de Diputados (Diputados, 2020 b). A*prueba Pleno medidas que adoptará la Cámara de Diputados ante el COVID-19 (Boletín 3517).* Disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2020/Marzo/18/3517-Aprueba-Pleno-medidas-que-adoptara-la-Camara-de-Diputados-ante-el-COVID-19 (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

Canal del Congreso (Canal del Congreso, 2020). *Sesión ordinaria de la Cámara de Diputados. 18 de marzo.* Disponible en: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/voda/reproducir/1_3n4tnmb1/Sesion_Ordinaria_de_la_H_Camara_de_Diputados (fecha de consulta: 20 de mayo de 2020).

Casa de Representantes de Estados Unidos (*Congress*, 2020). *Ley COVID-19 de Pruebas, Alcance y Contacto con Todos (HR6666).* Disponible en: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6666/text (fecha de consulta: 26 de mayo de 2020).

Comisión Permanente del Congreso de la Unión (*Comisión Permanente, 2020*). *Gaceta de la Comisión Permanente*. 20 de mayo. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/107891 (fecha de consulta: 21 de mayo de 2020).

Congreso de Guatemala, 2020. (*Congreso de Guatemala, 2020*). *El trabajo legislativo no se detiene afirma primera vicepresidenta de junta directiva*. 14 de mayo. Disponible: https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/4342/2020/1 (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

Congreso de la Ciudad de México (CCM, *2020*). *Presidencia de la Mesa Directiva extiende la suspensión de las actividades por (COVID-19) hasta el 30 de Mayo 2020.* Disponible en: https://congresocdmx.gob.mx/comsoc-presidencia-mesa-directiva-extiende-suspension-las-actividades-por-COVID-19-hasta-30-mayo-2020-1496-1.html (fecha de consulta: 4 de junio de 2020).

Congreso de Perú (*Congreso Perú, 2020*). *Propuesta para uso de 25 % del canon será visto la próxima semana*. Disponible en: https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/propuesta-para-uso-de-25-del-canon-sera-visto-la-proxima-semana/ (fecha de consulta: 29 de mayo de 2020).

Cuba, Fabiana (*Cuba, 2020*). *El desafío a legislar a distancia en tiempos de pandemia. La Nueva Mañana*. Disponible en: https://lmdiario.com.ar/contenido/219800/el-desafio-de-legislar-a-distancia-en-tiempos-de-pandemia (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

El Confidencial. (*El Confidencial, 2020*). *Salvini 'ocupa' el Parlamento y el Senado italianos para pedir respuestas a la crisis*. 30 de abril. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-30/salvini-ocupa-el-parlamento-para-pedir-respuestas-sobre-la-crisis-economica_2573903/ (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

Gaceta Médica. (*Gaceta Médica, 2020*). *El Congreso suspende su actividad por el COVID-19.* Disponible en: https://gacetamedica.com/politica/el-congreso-suspende-su-actividad-por-el-COVID-19/ (fecha de consulta: 26 de mayo de 2020).

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, 2020). *COVID-19. Transparencia proactiva*. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=6775 (fecha de consulta: 5 de junio de 2020).

Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Los medios deben saber diferenciar entre hechos y ficción en medio de la pandemia de coronavirus.* Disponible en: https://news.un.org/es/story/2020/05/1473802 (fecha de consulta: 5 de junio de 2020).

Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020). *COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. 27 de abril.* Disponible en: https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---COVID-19 (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

Organización Panamericana de la Salud – Provincia de Entre Ríos. (PAHO, 2009? s/f). Plan de comunicación ante la pandemia. Sin fecha, posiblemente 2009. Disponible en: https://www.paho.org/arg/images/Gallery/gripe/plan_comunicaci%C3%B3n_pandemia_entrerios.pdf (fecha de consulta: 5 de junio de 2020).

ParlAmericas. (*ParlAmericas*, 2020). *El COVID-19 y el rol del Parlamento durante una pandemia.* Disponible en: http://parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf (fecha de consulta: 25 de mayo de 2020).

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa (SIL, 2020). Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx (Fecha de consulta: 1 de junio de 2020).

Senado de la República (*Senado, 2020.* a). *Urge PAN medidas preventivas para evitar contagio de coronavirus*. 9 de febrero. Disponible en: http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47460-urge-pan-medidas-preventivas-para-evitar-contagio-de-coronavirus.html (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

Senado de la República (*Senado*, 2020. b). P*lan mínimo de operaciones del Senado de la República el 26 de marzo de 2020*. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-03-26-1/assets/documentos/MD_Plan-Minimo_Operaciones.pdf (fecha de consulta: 20 de mayo de 2020).

Senado de la República (*Senado, 2020.* c). *Senado aprueba Ley de Amnistía*. Disponible en: http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/infografias-2/48031-sesion-en-breve-del-20-de-abril-de-2020.html (fecha de consulta: 21 de mayo de 2020).

Senado de los Estados Unidos de América (*US Senate*, 2020). *Covid 19. Regreso al trabajo y regreso a la escuela de manera segura*. Disponible en: https://www.help.senate.gov/hearings/COVID-19-safely-getting-back-to-work-and-back-to-school (fecha de consulta: 26 de mayo de 2020).

Xinhua (*Xinhua*, 2020). *Cámara de Diputados de Brasil aprueba ´presupuesto de guerra´ para la lucha c ontra el COVID-19* Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2020-04/04/c_138946652.htm (fecha de consulta: 28 de mayo de 2020).

Cambio institucional y resiliencia en tiempos de COVID-19

Hilda Teresa Ramírez Alcántara[1] *y Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez*[2]

Introducción

México y el mundo atraviesan por una grave crisis económica, social y sanitaria ocasionada por la aparición de una nueva cepa de coronavirus, el SARS-COV2, que ocasiona la enfermedad llamada COVID-19 y que en diciembre de 2019 emergió en la ciudad de Wuhan, China. El virus se extiende con rapidez por todo el mundo causando un gran número de muertes y contagios, lo que ha llevado a los países afectados a tomar las medidas necesarias para reducir el impacto del virus en las naciones. Por este motivo buscamos destacar el papel que han jugado los actores: el gobierno, así como las organizaciones públicas, privadas y sociales desde el marco de las instituciones. Por ello, nuestro objetivo es analizar la respuesta de los diferentes actores desde las dimensiones: económica, institucional y social, además de los impactos de la pandemia COVID-19 con un enfoque de cambio institucional y resiliencia.

La problemática de la pandemia es la deficiente calidad de las instituciones, falta de información oportuna y la descoordinación institucional en el manejo de la crisis socioeconómica y sanitaria. La metodología para realizar este trabajo es cualitativa de carácter descriptivo y analítico, enfocada a la recolección de información.

1 Profesora-Investigadora. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.
2 Licenciado en Administración. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

Para la nueva economía institucional *la calidad de las instituciones* tiene un papel determinante en el desarrollo y la pobreza y en la gobernabilidad con el fin de monitorear las reglas del juego. Las instituciones económicas, políticas y jurídicas son incompletas en cualquier sociedad y no alcanzan los niveles deseados de eficiencia y eficacia, por ello, *la coordinación de las instituciones* es necesaria para generar expectativas en los individuos y para que tomen la iniciativa y alcancen sus metas.

Ante esto consideramos que México requiere de un proceso de cambio institucional fruto de la interacción entre instituciones, organizaciones e individuos y, sobre todo, de pautas interiorizadas de comportamiento de los individuos en su proceso de adaptación al orden social, ya que son ellos los pilares del cambio para superar los efectos de la pandemia.

Los actores involucrados tomaron la iniciativa de generar movimientos sociales, exigiendo y presionado al gobierno para que se construya una gobernanza que permita nuevas formas de superar los problemas ocasionados por la pandemia del COVID-19, es decir, se necesita de un cambio institucional y de resiliencia social y comunitaria para que los mexicanos absorban la adversidad impactante y puedan recuperar los daños.

Institucionalismo

Las instituciones y organizaciones son el esquema básico del análisis institucional, son éstas las que tienen capacidades e intereses y optan por incentivos definidos institucionalmente que guían la percepción, las preferencias y las decisiones de los actores, lo que destaca la legitimación social, en este proceso de legitimación es fundamental la composición de los actores involucrados, dicho proceso puede tener lugar en poco tiempo o en periodos largos, se puede presentar de forma abrupta, en episodios o en forma incremental (Vargas, 2005).

Desde el enfoque del institucionalismo lo primero que se tiene que hacer es diferenciar entre instituciones y organizaciones, ya que las primeras son abstractas e indepen-

dientes de quienes las componen, no tienen fines específicos y su función es facilitar a los individuos y a las organizaciones la consecución de sus objetivos; por otro lado, las organizaciones, son entes concretos, determinados por los individuos y creados para fines específicos (Prats, 2002). Un concepto extenso explica que las instituciones son las reglas del juego que determinan el comportamiento, el cual estará delimitado por *"un sistema de incentivos del comportamiento y desempeño de competencias manifiesto en estructuras de poder, modelos mentales y valorativos determinantes de un 'valor público'"* (Vargas, 2005:3). Existe una relación estrecha entre la institucionalización de las normas y el comportamiento individual, es decir, las instituciones se legitiman cuando incentivan a los individuos (Zucker, 1999).

March y Olsen (1976,1997) señalan que *la transversalidad de las instituciones* consiste también en detectar la presencia de instancias económicas, políticas y sociales en cada establecimiento concreto, y la manera en cómo el peso de estas instancias incide en la tarea básica esperada; además, Meyer (1977) afirma que el orden social instituido es la conjunción de todos los niveles, y a la vez se manifiesta en todos ellos no siempre de manera formal y visible, dado que en las organizaciones concretas –consideradas la concreción de la institución– muchas relaciones y formas de operar exceden los códigos, leyes y reglas escritas. De la Garza (2007:21) sintetiza de la mejor manera lo que estos autores consideran en el análisis de las instituciones: "Las estructuras canalizan y presionan, pero no determinan, ya que estas pasan necesariamente por los sujetos que deciden y, en particular, por los que políticamente deciden, dan significado y accionan". Porque más allá de las reglas formales que se definen a partir del Estado y que implican un seguimiento y control a su cumplimiento, existen los usos y costumbres, las rutinas, las relaciones y acciones que resultan de un proceso de aprendizaje social y que se han legitimado en la comunidad con el tiempo, se trata de reglas del juego informales que también forman parte de lo que definimos como institución.

En los análisis de la *Nueva Economía Institucional,* la calidad de las instituciones[3] tiene un papel determinante en el desarrollo y la pobreza. *"La Nueva Economía Institucional*

3 La calidad de las Instituciones es un término atribuido a los planteamientos de Oliver Williamson.

da origen al término gobernabilidad en referencia a las instituciones que la sociedad debe poseer a fin de monitorear las reglas del juego. La Nueva Economía Institucional deja en claro que las instituciones económicas, políticas y jurídicas son incompletas en cualquier sociedad y, por lo tanto, los costos de transacción no alcanzan los niveles deseados en el paradigma de la eficiencia". (Vargas, 2005:13), bajo este enfoque la coordinación de las instituciones se vuelve necesaria para generar expectativas en los individuos o para que tomen iniciativa propia y logren establecer y alcanzar sus propias metas con éxito. Desde el enfoque del institucionalismo económico de North (1990), la institución se define como el conjunto de reglas que marcan las pautas del juego, lo que se permite hacer y lo que no se permite hacer a los agentes económicos cuando interactúan entre sí y/o a determinar el establecimiento de incentivos o barreras a su actividad a partir de la manera en que se construya, se gestione y se evalúe la política pública. Es decir "*…Mientras que las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores…y su interacción genera el cambio institucional"* (North, 1990), y las redes que sirven para enlazar y encauzar relaciones de intercambio económico, social y político.

El cambio institucional es fruto de la interacción entre instituciones, organizaciones e individuos en entornos de incertidumbre, y se da de manera progresiva a medida que se alinean a los incentivos que provienen de distintos niveles de instituciones. Williamson (2000) señala que sólo se logra un cambio institucional cuando el conjunto de instituciones y organizaciones cambian a distintas velocidades.

En la discusión del COVID-19 los jugadores de las reglas, formales e informales son: gobiernos, organismos internacionales, grupos sociales, grandes empresas y sectores específicos de la sociedad, quienes establecen relaciones con falta de legitimidad de muchas de las regulaciones y prácticas establecidas, ello deriva en instituciones frágiles que impiden que cada jugador ocupe el lugar que le corresponde.

El caso que analizamos establece claramente una situación de debilidad y descoordinación institucional que demanda un proceso de cambio institucional donde los actores sociales han tomado la iniciativa en dos sentidos: a) *Generar movimientos* donde mani-

fiestan sus exigencias para presionar al gobierno; b) *Construir una gobernanza* que les permita tomar rienda de sus propios recursos, desarrollar nuevas formas de gestión y mejorar su calidad de vida. La discordancia entre el papel que ha jugado el Estado como impulsor de las reglas formales y el papel de las comunidades que definen las reglas informales a partir de su cultura y tradiciones, ha propiciado respuestas encontradas que ponen en evidencia la dificultad de lograr un mayor bienestar para la población. Frente a un "escenario de crisis sanitaria" los actores sociales desean del cambio institucional ya sea como activistas o impulsando modelos alternativos de gobernanza.

Resiliencia

El concepto de resiliencia es un proceso complejo y dinámico de aprendizaje e interacción de las personas con su entorno. En América Latina las primeras publicaciones sobre el tema fueron en los años 90 del siglo XX. La resiliencia o capacidad para sobreponerse a la diversidad surge de la necesidad de identificar los factores sociales y personales que permiten sortear las dificultades y condiciones adversas de manera exitosa, porque una situación adversa puede constituirse en un factor positivo o "de resiliencia" que contribuye al mejoramiento de las condiciones de la vida de una persona y de su entorno. La resiliencia invita a la acción que depende de condiciones sociales, relaciones interpersonales, arreglos institucionales y factores personales. En el campo del desarrollo psicosocial del ser humano la resiliencia es la capacidad para recuperarse de la adversidad, esta definición habla de la combinación de factores que permiten al ser humano afrontar y superar los problemas y adversidades de la vida. Actualmente la resiliencia se estudia a partir de las potencialidades de la persona en relación con su entorno para enfrentar con éxito las dificultades y romper con las expectativas de fracaso, es decir, incluye factores personales y ambientales. La resiliencia no debe ser la negación de las difíciles experiencias de la vida, dolores y cicatrices: es más bien, la habilidad para seguir adelante a pesar de ello (Rutter; Wolin & Wolin, 1993). En el cuadro 1 se presentan conceptos de

resiliencia de diferentes autores.

Concepto de resiliencia	Autor/año
La resiliencia es una interacción creativa entre los recursos personales y los recursos sociales.	Gardiner, Meg. 1994
La resiliencia es un fenómeno multifacético que abarca factores ambientales y personales.	Rutter, M. 1993
Es la aptitud para resistir a la destrucción, es decir, preservar la integridad en circunstancias difíciles; la actitud de reaccionar positivamente a pesar de las dificultades	Vaniestendael, 1994
La resiliencia es la habilidad de crecer, madurar e incrementarla competencia de cara a circunstancias adversas y obstáculos, recurriendo a todos los recursos, tanto personales como ambientales.	Gordon, K., 1996
Resiliencia significa las habilidades, destrezas, conocimientos, *insigth* (introspección) que se acumula con el tiempo a como las personas luchan por levantarse de la adversidad y afrontar retos. Es un continuo y desarrollador donde de energía y destrezas que puede ser utilizado en las luchas actuales.	Garmezy, 1996
La resiliencia no debe ser entendida como la animada negación de las difíciles experiencias de la vida, dolores y cicatrices. Es más bien, la habilidad para seguir adelante a pesar de ello.	Rutter; Wolin & Wolin, 1993
La resiliencia no es una característica o una dimensión estática. Es la articulación continua de capacidades y conocimientos derivados a través de la interacción de riesgos y protecciones en el mundo.	Saleebey, D.,1996

Fuente: Elaboración propia con base en diversos autores

Cuadro 1. Conceptos de Resiliencia según diversos autores

La herida o el daño es un hecho real, pero a pesar de las heridas infringidas, para muchos el trauma también ha sido instructivo y correctivo, sin embargo, también, el ambiente presenta demandas, retos y oportunidades. Ante los problemas socioeconómicos

originados por la crisis sanitaria del COVID-19 en 2020, la interacción eficiente entre el gobierno, las organizaciones y la sociedad ayuda a construir los procesos de comunicación eficientes desde las diferentes experiencias. Las condiciones sociales, relaciones interpersonales y arreglos institucionales llevan inevitablemente carencias, problemas en el funcionamiento de las políticas y normas del Estado y de las organizaciones.

Además, la resiliencia social y comunitaria es la capacidad de la comunidad de detectar y prevenir adversidades, la capacidad de absorción de una adversidad impactante y la capacidad para recuperarse tras un daño (Twigg, 2007). La resiliencia social es la capacidad de los grupos sociales para sobreponerse a los resultados adversos, reconstruyendo sus vínculos internos y analizarse desde las dimensiones económica, institucional y social para que se puedan disminuir los efectos psicosociales y económicos, por lo tanto, para superar los inevitables problemas ocasionados por la pandemia del COVID-19 se necesita de un cambio institucional eficaz, resiliencia social y comunitaria y que las personas tengan: autoconocimiento, autocontrol, autonomía, confianza, relación, optimismo y humor. También, son las condiciones de los entornos que determinan el desarrollo y bienestar de los individuos o grupos y, para que se puedan reducir los efectos de las circunstancias desfavorables externas (familia, comunidad, etc.), e internas o propios de la persona (autoestima, confianza en sí mismo, empatía, etc.).

Respuesta de los actores. Cambio institucional y resiliencia

Se analizan aquí las respuestas de los diferentes actores desde las dimensiones: económica, institucional y social, así como los impactos de la pandemia del COVID-19 con un enfoque de cambio institucional y resiliencia. Destacamos la respuesta del Estado en el establecimiento de estrategias y lineamientos prioritarios para superar la crisis de la pandemia que han sido debatidos.

3.1 Dimensión institucional

En el caso de México, ante el COVID-19 se han presentado severas complicaciones e impactos por el papel que han jugado los diferentes actores, dada la diversidad de entornos, regulaciones, normas y sanciones. En nuestro país, el 30 de marzo de 2020 el gobierno, a

través de su Consejo de Salubridad General, decretó la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-COV2 (COVID-19). Ante esta declaratoria de emergencia, el gobierno tomó medidas necesarias para evitar la propagación e impacto del virus en todo el territorio nacional; y una de las acciones tomadas por el gobierno fue la suspensión de actividades no esenciales desde el 23 de marzo hasta el 30 de abril, periodo que se ha ido ampliando tras el incremento de contagios.

Las decisiones no han sido tomadas de manera arbitraria, dado que responden a la necesidad de atender la crisis sanitaria, que como ya se dijo ha afectado a diversos países del mundo, medidas que se dan bajo las recomendaciones de la *Organización Mundial de la Salud* (OMS) en coordinación con la *Secretaría de Salud de México* (SSA).
La OMS se constituye el 22 de junio de 1946 por representantes de 61 Estados y entra en vigor el 7 de abril de 1948 con la finalidad de *alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud.* Para lograr estas finalidad se rige bajo una serie de principios que se resumen en que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social; es un derecho fundamental de cualquier ser humano; es una condición para lograr la paz y la seguridad de los pueblos; la desigualdad es un peligro común para atender la salud y controlar las enfermedades de los pueblos; y que los gobiernos tienen la responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual debe ser atendida con medidas sanitarias y sociales adecuadas, una opinión pública bien informada y una cooperación activa por parte de la sociedad (OMS, 2014).

Por otro lado, el sistema de salud mexicano nace en 1943 bajo el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946); año en el que se crea la *Secretaría de Salubridad y Asistencia* hoy conocida como *Secretaría de Salud*, junto, a ésta nacen una serie de hospitales como el *Hospital Infantil de México* y el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS); con ello se buscó atender las demandas causadas por el desarrollo industrial mediante el cuidado de la población obrera (SSA, s.f).

Actualmente ambas instituciones se han coordinado de manera eficiente para atender la crisis sanitaria que aqueja a nuestro país, prueba de ello son los reconocimientos

que ha dado la OMS a la Secretaría de Salud por el buen manejo de la crisis, llegando incluso a confirmar que el subsecretario de *Prevención y Promoción de la Salud*, Hugo López-Gatell Ramírez formaría parte del grupo de expertos de la OMS durante los próximos cuatro años.

Respetando a los principios de la *Organización Mundial de la Salud* y la *Secretaría de Salud,* el gobierno mexicano presentó las nuevas reglas del juego mediante un documento llamado *"La nueva política económica en los tiempos del coronavirus"* emitido por la Presidencia de la República (2020), asimismo reconoció una crisis económica transitoria, señalando que el COVID-19 *"no es la causa principal"*, el virus solo precipitó la caída del modelo neoliberal en el mundo y en nuestro país.
Por eso el gobierno actúa bajo la premisa de *"desechar las recetas de siempre, propuestas por organismo financieros internacionales, supuestamente, orientadas a revertir las crisis recurrentes pero, que en los hechos, provocan nuevos ciclos de concentración de la riqueza, nuevas espirales de corrupción, crecimiento de la desigualdad, ensanchamiento de los abismos sociales entre las regiones y entre lo urbano y lo rural y, a la postre, un agravamiento de los fenómenos de desigualdad, desintegración social, migración, marginación y miseria"* (Presidencia de la República, 2020, pág. 1). Ante esto la nueva política económica propuesta por el gobierno Federal se diseñó bajo *cinco principios fundamentales*:

> **Democracia**. Hace referencia a que la gestión pública debe ser basada en el *mandato del pueblo,* mediante mecanismos de participación activa; mantener *el principio de separación de poderes* y que la sociedad en general incida en la distribución del presupuesto público y el adelgazamiento del aparato gubernamental y la eliminación de intermediarios en la entrega de apoyos sociales.
> **Justicia**. Este principio busca la separación del poder político del económico eliminando la premisa *neoliberal* de que el sector privado es más eficaz que el Estado mismo e impulsando la idea de que no puede haber *trato igual entre desiguales.* Para ello la estrategia es la entrega de apoyos para el bienestar *empezando por la base de la pirámide social y de allí hacia su cúspide*, bajo este modelo se atiende

al 70% de la población, es decir, a 25 millones de hogares mexicanos. Estas acciones han sido un factor determinante para *reducir la movilidad y mantener el confinamiento para mitigar los contagios de COVID-19.*

Honestidad. La crisis en México no solo se debe a la pandemia ni al fracaso del *modelo neoliberal*, es resultado de la corrupción pública y privada del país; bajo este sustento la *nueva política económica* no busca el influyentismo o conseguir líneas de crédito para acrecentar la deuda; por el contario trata de eliminar la condonación de impuestos a grandes empresarios, reducir el robo de combustibles y tipificar la corrupción como delito grave.

Austeridad. Como estrategia se aplican medidas de austeridad profundas y contundentes, eliminado los lujos, dispendios y opulencia que caracterizaban al aparato gubernamental durante años, con la finalidad de recuperar el gasto que se hacía y distribuirlo a la población más vulnerable del país.

Bienestar. Este principio congrega los demás principios buscando de manera integral la distribución equitativa del ingreso y de la riqueza para crear las condiciones necesarias para conseguir un bienestar social y dejar de medir todo en función del crecimiento.

La nueva política se presenta con base en los principios fundamentales (ver cuadro 2). Es decir, la nueva forma de hacer política ha dado un cambio, desechando el modelo neoliberal que nos ha regido por muchos años, ahora las reglas del juego cambian para beneficiar a los que menos tienen y no a los que ostentan la riqueza, como se hacía en

tiempos pasados.

Principios fundamentales	Objetivos	Acciones concretas
Democracia	Gestionar los recursos públicos mediante acciones de participación ciudadana.	• Respeto a la división de poderes. • Revocación de mandato, fueros e inmunidades de servidores públicos. • Entrega directa de apoyos sociales, sin intermediarios.
Justicia	Lograr la separación del poder político del económico, con el fin de disminuir las brechas de desigualdad.	• Apoyo a familias indígenas. • Pensión para adultos mayores. • Becas para niños y niñas con discapacidad. • Becas en todos los niveles educativos del país. • Apoyos para la siembra y cultivo de las tierras. • Programa de jóvenes construyendo el futuro. • Creación de empleos en el sector de la construcción. • Construcción del tren maya, refinerías, aeropuertos. • Distribución de remesas.
Honestidad	Reducir los niveles de corrupción para lograr una mayor recaudación económica.	• Cobro de impuestos a grandes corporaciones. • Denuncias civiles y penales contra las grandes empresas deudoras de impuestos. • No permitir la corrupción al interior del gobierno. • Ahorro en el costo de construcción de obras y contratación de servicios. • Ahorro en la adquisición de bienes e insumos que compra el gobierno. • Créditos a la palabra para pequeños negocios.
Austeridad	Eliminar los lujos del aparato gubernamental con la finalidad de recuperar el gasto y redistribuirlo equitativamente.	• Reducción de salarios a altos funcionarios. • Eliminación de instituciones, despachos y dependencias improductivas. • Fin a la contratación generalizada de personal de confianza. • Eliminación de asignación de bienes y servicios con cargo al erario público. • Subasta del avión presidencial.
Bienestar	Lograr un bienestar social con el fin de elevar la calidad de vida de todos los mexicanos.	• Reforma al artículo 4 constitucional para incorporar los programas sociales como derecho constitucional.

Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la Republica, 2020.

Cuadro 2. Nueva Política de Andrés Manuel López Obrador (AMLO)

3.2 Dimensión económica

Ante esto surgieron reacciones en los ámbitos económico, social e institucional. Si bien el gobierno actual ha hecho un constante énfasis en un cambio a nivel nacional, con la llegada de la crisis, lo ha querido acelerar, pero este cambio ha puesto en contra pique a todos los actores involucrados.

Por un lado, en la dimensión económica del nuevo institucionalismo que busca el gobierno mexicano y ante la crisis sanitaria se han dado una serie de reglas y pautas de cómo deben ser las relaciones entre los actores de la sociedad. Estas medidas son de carácter económico y fueron establecidas por el presidente López Obrador y han ocasionado una respuesta por parte de aquellos que no pertenecen a este sector, es decir los grandes empresarios debido a que la implementación de la nueva política económica (cuadro 3) tiene como finalidad la creación de empleos y el fortalecimiento del consumo social. También busca que las elites empresariales renuncien a la vieja idea de que ellos ostentan el poder en nuestro país, que ahora el bienestar social está por encima de los intereses de las elites. Otra consecuencia de esta política es la declaración contundente por parte del gobierno de que no habrá rescates ni subsidios para las grandes empresas, aunque estas se escuden en la defensa de las PYMES.

Medida económica	Acción	Características
Apoyos financieros a microempresas y trabajadores independientes	• Créditos a la palabra. • Apoyo solidario a independientes y trabajadoras del hogar. • Apoyo solidario a la palabra a empresa.	Estos apoyos se dan a aquellos empresarios micro y pequeños con mínimo 6 meses de operación; trabajador independiente o del hogar y a empresarios con personal inscrito en el IMSS, al corriente de sus contribuciones y que no hayan despedido a personal durante la emergencia.
MIPYMESMX para emprendedores	• Capacitación gratuita a micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas.	Es una plataforma para las MIPYMES de México que ofrece herramientas prácticas que le ayudan a los empresarios a aprender, emprender, vender, crecer y exportar durante la contingencia.
Mercado solidario	• Promover el consumo de productos y servicios locales no esenciales.	Es una plataforma que brinda un espacio virtual en el las MIPYMES podrán encontrar mercados locales en los cuales realizar transacciones, fuera de la plataforma, con potenciales consumidores de sus productos y servicios.
E–Ruedas de negocios	• Ofrecer oportunidades comerciales amplias a las PyMES exportadoras en un formato a distancia.	Citas de negocios virtuales con potenciales empresas compradoras (importadoras o distribuidoras) de diversos mercados y talleres virtuales sobre cómo acceder a mercados específicos, y sobre temas de interés como el comercio electrónico y el comercio sostenible.
Tandas para el bienestar	• Microcréditos a pequeños negocios familiares	Estos apoyos se dan a aquellas personas de entre 30 y 67 años que cuenten con un pequeño negocio familiar con al menos seis meses de operación.
Créditos	• Fonacot • Infonavit • Fovissste	Apoyos para trabajadores afiliados a estas instituciones durante la contingencia sanitaria.
Apoyos SHCP	• Diferimiento parcial o total de pagos de capital o intereses. • Extensión del plazo para realizar la declaración de personas físicas.	Medidas tomadas por instancias dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para apoyar las finanzas de las mexicanas y los mexicanos.
Iniciativa Privada	• Comercio electrónico	Es una campaña #LeAtiendoporInternet, de la Asociación de Internet MX, la cual tiene el objetivo de integrar a la economía digital a micro, pequeñas y medianas empresas mediante entregas a domicilio, ventas en línea, difusión en redes sociales, servicios en línea y promoción en medios digitales.

Fuente: elaboración propia con base en COVID-19, 2020.

Cuadro 3. Medidas económicas ante el COVID-19

Ante esta situación empresarios como Ricardo Salinas Pliego presidente de *Grupo Salinas* y de *TV Azteca*, empresario mexicano poderoso que se mostró abiertamente en contra de la contingencia, ya que considera que este tipo de acciones (la suspensión de actividades) *"paralizan la economía y eso es más letal que el coronavirus"* negándose así a cerrar *Elektra*, una de las empresas más importantes de *Grupo Salinas*; posteriormente durante la contingencia, a través de su cadena de televisión abierta (*TV Azteca*) el presentador del noticiero nocturno hizo un llamado a la población a *"ya no hacer caso a Hugo López-Gatell"* (subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, en la Secretaría de Salud de México.) asegurando que ocultaban información con relación al progreso del COVID-19.

La empresa Elektra no es considerada esencial, por lo tanto, y atendiendo a la declaratoria de emergencia debería cerrar. De acuerdo con una nota de la periodista Carmen Aristegui (2020) el empresario Salinas Pliego tenía una fortuna de 12,900 millones de dólares en febrero de este año y tras la llegada del virus y otro factor (como la caída de las bolsas del mundo) su fortuna descendió a 11,700 millones de dólares, por esto, el empresario decidió cerrar una de sus empresas; afectando así su interés por expandir la empresa *Elektra* e incursionar en una compañía satelital pionera en servicios de conectividad de alta velocidad.

Por otro lado, los empresarios del *Consejo Coordinador Empresarial* presentaron un documento con *Recomendaciones para el Acuerdo Nacional* en el que le solicitan al gobierno mexicano atender el *Bienestar Social* reconociendo el interés por atender a la población vulnerable; sin embargo, no estaban dispuestos a colaborar sin recibir algo a cambio, ya que en las recomendaciones para la *Estabilidad Económica y Fiscal* se propone que *se protejan los sectores económicos más vulnerables* mediante programas que atiendan las necesidades de liquidez y demanda; *acelerar la devolución de IVA* para aumentar los flujos de las empresas, compensación universal de impuesto o intermediarios que adquieran esos derechos; *postergar obligaciones y modificaciones legales que incrementen los costos para las empresas; incrementar la deuda, aprovechar las líneas*

de crédito ante organismos multilaterales y la reorientación del gasto público. Lo que buscan estas recomendaciones es abrir una puerta a la inversión privada para que los empresarios del país no se responsabilicen de actuar de manera ética y moral ante la pandemia del COVID-19, ellos toman decisiones en defensa de sus intereses y dejan de lado el bienestar social y los efectos de esas propuestas.

La *Confederación Patronal de la República Mexicana* (COPARMEX) también ha hecho propuestas al gobierno mexicano para atender la crisis sanitaria en México; la más emblemática es la aplicación de un *salario solidario* para evitar la pérdida de empleos, a lo cual el gobierno de López Obrador no ha dado una respuesta, ocasionando que la COPARMEX lo califique de mantener una postura indiferente hacia las empresas y los trabajadores. *"Por ello, la cúpula empresarial exige al gobierno que cumpla con su misión de proteger el ingreso de las familias mexicanas, a través de la aplicación del salario solidario, que implicaría una aportación solidaria del gobierno y otra de las empresas"* (Forbes, 2020).

3.3 Dimensión social

Por último en la dimensión social, y como consecuencia del cambio institucional y económico derivado de las nuevas políticas, durante esta crisis sanitaria en el mes de abril surgió un *movimiento social* de nuestro país en contra del gobierno, el cual se denomina *Frente Nacional Ciudadano* (FRENAAA) que tiene por objetivo la destitución del presidente de México López Obrador, acusándolo abiertamente de *comunista y golpista;* como estrategia FRENAAA señala *"que es el presidente el origen y causa raíz de cientos de manifestaciones y golpes a la libertad, la democracia, la armonía, la paz, el bienestar, la justicia y la verdad. Por tanto, LA YUGULAR es su presencia como mandatario nacional. La meta del movimiento es QUE DIMITA" (*FRENAAA, 2020).

El *Frente Nacional,* en su página oficial, cuenta con un plan estratégico de tres etapas: la primera busca que el presidente dimita de su cargo antes del 30 de noviembre del 2020, mediante herramientas jurídicas, mediáticas y presión social; la segunda etapa consta de la preparación de un candidato para las nuevas elecciones *unificado* que sea respaldado por todos los partidos políticos de oposición; y por último la etapa de la

reconstrucción nacional.
Este frente es impulsado por Gilberto Lozano; empresario originario de Monterrey, fue director de FEMSA, presidente del Club de Futbol de *Monterrey* y fundador del Congreso Nacional Ciudadano. Él, a través de un video en YouTube, expuesto en la página oficial de FRENAAA, declara que este movimiento ha reunido por primera vez a todos los mexicanos, asegura que su movimiento solo *"margina a alrededor de 250,000 ciudadanos que siguen de forma adictiva al señor Andrés López"* lo cual es falso, ya que sólo reúne a las clases privilegiadas de este país y esos no son todos los mexicanos. Califica al presidente como un *"mandatario tan vengativo y que guarda rencores como lo vemos en la factura del pan con cárcel de la señora Rosario Robles"*; también asegura que FRENAAA congrega a los *"mexicanos que hoy sufren los 16 meses de una gestión catastrófica que ha llevado a México en su peor momento y con el peor empleado en el Palacio Nacional a sufrir las consecuencias de una pandemia"*. Finalmente, en los últimos minutos del video, Lozano llama a los mexicanos y principalmente a los empresarios a no pagar impuestos, recalcando que esto se puede hacer bajo el sustento legal del *Código Fiscal de la Federación,* dice que no se paguen impuestos y que después se llegue a un acuerdo con el gobierno para diferirlo; esto como estrategia clave para que el gobierno no tenga ingresos durante la emergencia sanitaria.

4 Reflexiones finales

La calidad de las instituciones que tienen un papel determinante en el desarrollo y la pobreza y en el monitoreo de las reglas del juego ha sido muy deficiente, ya que por años han permitido que las organizaciones sean las que establezcan las pautas, normas y reglas para beneficio propio, lo cual durante este gobierno se ha dicho que cambiará ya que el mismo presidente ha advertido que ningún grupo puede imponer su política, que para eso existe el Estado, si bien hay una democracia y libertad de expresión, es impensable que se gobierne bajo los intereses colectivos y no de los intereses económicos de la cúpula empresarial.

Por otro lado, la falta de coordinación entre las instituciones y las empresas ha sido eventualmente nula, ya que por parte del gobierno se busca una mayor equidad e

igualdad entre los que *menos tienen* y que su gobierno no sigue *"los parámetros, recomendaciones, recetas del neoliberalismo y por eso llevamos ventaja"* asegurando que de hacer caso a las recomendaciones emitidas por el CCE lo primero que se hacía era *"pedir dinero, pedir prestado, solicitar créditos para rescatar a los de arriba y se les daba la espalda a los de abajo, al pueblo"* y que si bien las cosas han cambiado, este gobierno tiene la convicción de escuchar a todos, pero dar preferencia a los más humildes. En palabras del presidente aseguró que no habrá un nuevo FOBAPROA y que *"no vamos a ceder, aunque se enojen, se van a quedar esperando".*

Para mejorar esta coordinación es urgente optimizar la comunicación entre empresarios y gobierno con el fin de escuchar las necesidades del sector y ofrecer un plan de ayuda económica sin reducir los presupuestos a programas sociales.

Ante la crisis podemos observar cómo los sectores más vulnerables y olvidados por los gobiernos son los que tienen mayor capacidad de resiliencia, ya que han sabido aceptar y afrontar la realidad. El presidente, a través de las conferencias matutinas ha hecho un reconocimiento a las pequeños y medianos empresarios, debido a que han actuado de manera adecuada ante la crisis sanitaria, manteniendo los empleos y salarios de sus negocios, a diferencia de una minoría de grandes empresas que han reducido salarios y despedido a su personal; hace un llamado a los empresarios a "no pensar solo en lo material" y a no tener al dinero como un dios. Por otro lado, aseguró que aquellos que llaman a no pagar impuestos se enfrentarán a la ley, asegura que la jugada de este colectivo que llama a no pagar impuestos es impedir la recaudación y provocar que fallen las políticas para atender la emergencia sanitaria.

Es de suma importancia generar un plan de desarrollo económico integral desde la perspectiva de la gobernanza, con el fin de involucrar al sector privado, al gobierno y a las organizaciones civiles en la reactivación económica, respetando ciertas pautas establecidas por el gobierno federal y concientizar al sector empresarial y a los detractores que no se les dará prioridad a las grandes empresas, sino a los pequeños emprendedores, de tal modo que los grandes empresarios adopten la capacidad de resiliencia y fomenten la

cooperación integral para un beneficio colectivo.

Conclusión

Las políticas públicas de los gobiernos neoliberales contribuyeron a que no se alcanzaran los objetivos fijados y se agudizara la pobreza, desigualdad y exclusión de los mexicanos más vulnerables, los cuales se han visto más afectados por los estragos de la pandemia. Por el contrario, el gobierno de la 4T encabezado por Andrés Manuel López Obrador ha puesto mucho esfuerzo y aplicado recursos en la recuperación económica del país implementando una serie de programas y acciones sociales que permitan a los más vulnerables afrontar la pandemia; hoy en día el gobierno de México ha luchado por hacerle justicia social a las víctimas del neoliberalismo mediante sus programas de bienestar, otorgando créditos a las MiPymes para evitar que quiebren, creación de nuevos empleos, pensiones para adultos mayores y personas con discapacidad, becas para estudiantes de todos los niveles académicos, creación de empleos para jóvenes que no estudian ni trabajan, apoyo a pequeños productores mediante los programas *Sembrando Vida* y *Producción para el Bienestar*, el aseguramiento de precios bajos en la canasta básica en tiendas de *Liconsa*, todo esto con el fin de que exista una inversión directa a las familias mexicanas de clase muy baja a media-media, que representan el 70% de la población, para acrecentar su capacidad de consumo en estos tiempos de pandemia. Esto solo es posible con las estrategias del gobierno para recaudar fondos, dichas estrategias se han reforzado con la llegada del COVID-19, los fondos para la implementación de los programas provienen de la reducción al 50% de los salarios de altos funcionarios, el cobro de impuestos y las denuncias penales a las grandes empresas que se niegan a pagarlos, así como la eliminación de la condonación de impuestos.

No sólo se ha ayudado a los más pobres en este gobierno, también al 30% restante de las familias mexicanas con mayor y mejor ingreso, para ellos se han implementado estrategias que ayuden a mantener su condición de privilegio, como la posibilidad de hacer negocios sin trabas y con transparencia, mantener un Estado de derecho, el no incremento de impuestos y la más importante, el fortalecimiento de la capacidad de consumo de la base social; además recientemente se abrió un campo de negocios bastante amplio con la entrada en vigor del T-MEC.

Finalmente, las acciones impulsadas por el actual gobierno sirven para revertir los grandes contrastes económico-sociales y los privilegios adquiridos por las grandes empresas nacionales e internacionales; en particular, este gobierno ha tenido éxito en la implementación de las medidas económicas, y también ha contribuido no sólo a cubrir las necesidades de subsistencia de los estratos más pobres, sino también a crear empleos y a fortalecer el consumo social.

La capacidad de resiliencia y de cambio institucional debe ser adoptada por la sociedad en general, las organizaciones y el mismo gobierno, con la finalidad de caminar hacia el mismo destino y superar los retos y desafíos para que una crisis sanitaria como la que vivimos sea superada colectivamente y se logre un crecimiento y un desarrollo colectivo, siempre desde una perspectiva de gobernanza, equidad e igualdad para todos.

Referencias

Gobierno de México. (productor). (2020) *Conferencias matutinas de Andrés Manuel López Obrador.* Consultadas en: https://www.youtube.com/channel/UCvzHrtf9by1-UY67SfZse8w

*Consejo Coordinador Empresaria*l (2020). R*ecomendaciones para el Acuerdo Nacional. 68 ideas para México.* Recuperado de: https://www.cce.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/68-ideas-para-M%C3%A9xico-Mayo-2020.pdf

COVID-19 Medidas económicas (2020). Recuperado de: https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas

De la Garza, E., (2OO7), *Los estudios organizacionales, entre racionalismo y neoinstitucionalismo.* En S. T. Porras. (Ed), *Estudios Organizacionales y Asuntos Globales.* Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. México: CENPROS-Plaza y Valdez.

Forbes (18 de mayo de 2020). *Salario solidario, propone Coparmex para proteger empleo y empresas.* Recuperado de: https://www.forbes.com.mx/negocios-coparmex-salario-solidario-proteger-empleo-empresas/

Frente Nacional Ciudadano (2020). Recuperado de: https://frena.com.mx

Gardiner, M. (1994). *El icono dañado: una imagen para nuestro tiempo.* Revista: *La infancia en el mundo*, 5(3).

Garmezy, N. (1996). *Reflexiones y comentarios sobre riesgo, resiliencia y desarrollo.*

Estrés, riesgo y resiliencia en niños y adolescentes: procesos, mecanismos e intervenciones, 1-18.

Gordon, K. A. (1996). *Resilient Hispanic youths' self-concept and motivational patterns. Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, 18(1), 63-73.

March, J. G., y I Olsen, J. P. (1997). E*l Redescubrimiento de las Instituciones: la base Organizativa de la Política*, estudio introductorio de Rodolfo Vergara. FCE.

March, J. G., y Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations* (Universitetsforlaget, Bergen, Norway).

Meyer, JW (1977). *Los efectos de la educación como institución. Revista estadounidense de sociología*, 83 (1), 55-77. Recuperado de: https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/226506

North, D. (1990), *lnstitutions, institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

Organización Mundial de la Salud. (2020). *Documentos Básicos* 49° edición. Recuperado de: https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-sp.pdf#page=1

Prats, J. (2002). *Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?* Instituto Internacional de Gobernabilidad, 17.

Presidencia de la República (2020). *La nueva política económica en los tiempos de coronavirus*. México. Recuperado de: https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/LA-NUEVA-POL1TICA-ECONOMICA-EN-LOS-TIEMPOS-DEL-CORONAVIRUS-15-MAYO-2020.pdf

Ramírez. T, (22 de abril de 2020). *El coronavirus sacude planes de Ricardo Salinas Pliego*. Recuperado de: https://aristeguinoticias.com/2204/mexico/el-coronavirus-sacude-planes-de-ricardo-salinas-pliego/

Rutter, M. (1993). *La" Resiliencia": Consideraciones Conceptuales. Journal of Adolescent Health*, 14(8), 690-696.

Salebeey, D. (1996). *The Strengths Perspective in Social Work Practice. Social Work* (*Journal of the National Association of Social Workers*). 41(3). Washington D.C.

Secretaría de Salud. (s.f). *El sistema de salud mexicano, una historia de casi 60 años*. Recuperado de: http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/gaceta/gaceta_010702/hoja7.html

SEGOB (2020) Recuperado de: https://www.gob.mx/segob/prensa/apercibimiento-publico-a-television-azteca

Twigg, J. (2007). *Características de una comunidad resiliente ante los desastres.*

Vanistendael, S. (1994). *La resiliencia: un concepto largo tiempo ignorado. La Infancia en el mundo*, 5(3).

Vargas, J.G (2005). *Análisis de fundamentos de la teoría institucional. Revista Digital Universitaria*, 6(8), 01-21. Recuperado de: http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/ago_art84.pdf

Weick, K. (1979) *The Social Psychology of Organizing2nd edition* (Addison-Wesley, Reading, MA).

Williamson, OE (2000). *En balance, mirando hacia el futuro. revista de literatura económica*, 38 (3), 595-613.

Wolin, S.J. y Wolin S. (1993). *The resilient self: How survivors of troubled families rise above adversity.* New York: Villard.

Zucker, L. (1999). *El papel de la institucionalización en la persistencia cultural* En W. Powell y P. Dimaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.

La escuela en la era Pos-COVID-19. El caso del bachillerato de la UNAM

Angélica Pérez Ordaz[1]

El contexto

El SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19, ha puesto a las sociedades y sus gobiernos de todo el mundo, difíciles pruebas y complejos escenarios para la toma de decisiones que han afectado la esfera pública en sus diversos ámbitos y dimensiones2. De acuerdo con la *Organización Mundial de la Salud* (OMS), es un hecho que la COVID-19 llegó para quedarse y se convertirá en otro virus endémico en nuestras comunidades hasta que no haya una vacuna eficiente y/o se cree la inmunidad de grupo3 (OMS, 2020). Los gobiernos se encuentran en el dilema de cómo reabrir a una nueva normalidad la vida pública, frenando al mismo tiempo el virus.

---

1 Dra. en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), actualmente es Profesora de Carrera en el CCH-Sur. Cuenta con estudios posdoctorales en Milán, Italia en el ámbito de la educación y en Regímenes Políticos Comparados por la Universidad de Colorado, en Colorado Springs (UCCS), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y la Academia Internacional de Ciencias Políticas y Administrativas y Estudios de Futuro AC (IAPAS). La doctora Pérez Ordaz, ha obtenido importantes premios y distinciones dentro y fuera de la UNAM. Asimismo, ha participado como asistente y/o ponente en múltiples cursos, diplomados, seminarios, coloquios, conferencias, congresos. Es autora y coautora en diversas publicaciones nacionales e internacionales y de artículos de divulgación en revistas académicas.

2 Por su alto nivel de contagio, al 26 de mayo de 2020 se habían diagnosticado 5.540.100 casos y 348.551 muertes en el mundo. En México, 71,105 casos con 7,633 muertes (JHU, 2020).

3 La inmunidad de rebaño o de grupo, es un factor crítico en la vacunación. Si la población supera el 95% de inmunización, los individuos no vacunados no tienen muchas posibilidades de infectarse, ya que el número de virus circulantes será muy bajo y será muy raro que se encuentre con uno no vacunado. Pero si la inmunización disminuye hasta el nivel crítico requerido para producir inmunidad de grupo, entonces el virus encontrará individuos no vacunados de forma más frecuente y podrá causar una epidemia. La inmunidad de rebaño o de grupo, es un proceso natural que toma alrededor de 2 años (NIH 2020).

El 21 de febrero de 2020 China declara el cierre nacional de sus escuelas (lugar donde se origina la enfermedad), en pocas semanas, la epidemia provocó el cierre de la mayoría de las escuelas del mundo, con un pico en el periodo comprendido entre el 26 de marzo y el 26 de abril, cuando más de 188 países obligaron a 1,600 millones de estudiantes a ir a casa (91.3% a nivel global). Hacía mediados de mayo, muchos de esos países abrieron sus escuelas, pero las condiciones educativas cambiaron drásticamente. Poco se parecen a las que exhibían antes de la pandemia (Fernández, 2020). En otros como México, los estudiantes regresarán a la escuela entre agosto y septiembre de 2020, solo sí las autoridades sanitarias lo permiten.

La pandemia de la COVID-19 ha provocado cambios importantes en diversos ámbitos de la vida social como: la salud, la familia, el trabajo la vida económica, política e indudablemente dentro de la escuela en cualquier nivel académico. Ha obligado a los gobiernos a priorizar la salud sobre el trabajo, el confinamiento sobre la libre circulación, la educación virtual y/o en línea, sobre la presencial.

El dilema de reabrir la escuela, a la nueva normalidad supone una decisión compleja y desafiante por las repercusiones que trae consigo. El escenario es múltiple y está lleno de preguntas, algunas que no siempre tienen respuesta como: ¿son las escuelas públicas un, espacio idóneo para la propagación de la epidemia? ¿habrá nuevos infectados o un rebrote? ¿cuántos de los infectados serán asintomáticos? ¿se sabe cuántos profesores y estudiantes han sido infectados? ¿estarán dispuestos a regresar a la escuela? ¿podría haber un contagio masivo? ¿se debe priorizar el derecho a la salud sobre el derecho a la educación? ¿están aprendiendo los estudiantes en la modalidad a distancia?

El caso

Es un importante desafío que enfrenta el sistema educativo nacional en todos sus niveles (particularmente el nivel medio y superior como es el caso de la *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) sus escuelas y facultades, en especial el bachillerato de la *Escuela Nacional Colegio de Ciencias y Humanidades* (ENCCH), no solo en el ámbito sanitario y académico sino también presupuestal (sobre todo en las condiciones que se

encuentran sus instalaciones por la destrucción y saqueo, resultado de los paros realizados por los estudiantes, indudablemente con razón, pero sin justificación para entregar o abandonar las escuelas o facultades, con grandes pérdidas materiales, no solo para la Universidad Nacional sino para el país, principalmente en estos momentos de crisis económica por la COVID-19) ya que, los centros educativos deberán contar con condiciones materiales (infraestructura y servicios) sustentados en planes y protocolos, claros y certeros así como, personal capacitado para su reapertura, además de los docentes, médicos, enfermeras y trabajadores.

En la UNAM y particularmente en el *Colegio de Ciencias y Humanidades* (CCH) la COVID-19 ha provocado que, en poco tiempo, se realice un importante esfuerzo de innovación, actualización o perfeccionamiento, donde la educación a distancia se ha convertido en el salvavidas para continuar los cursos académicos (después de que fueron suspendidas de manera obligatoria las clases presenciales el 23 de marzo de 2020). Si bien es cierto, que en esta casa de estudios existe la educación a distancia donde diversas escuelas y facultades la imparten desde hace mucho tiempo como parte de su oferta educativa, también es cierto que la COVID-19, ha tomado desprevenidas a todas aquellas entidades donde las clases son presenciales, repentinamente apareció un nuevo escenario para el que no estaban preparadas, donde se destacan deficiencias (tecnológicas y de habilidades pedagógicas) entre la comunidad académica y estudiantil.

En la UNAM y en el CCH se pusieron a disposición de la comunidad universitaria y de la sociedad mexicana, diferentes tipos de herramientas digitales gestionadas por diferentes entidades de la propia Universidad (Secretaría de Desarrollo Institucional, Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de la Información y la Comunicación, Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia) sin embargo, no toda la comunidad por diversas razones pudo acceder a éstas. Entre dichas herramientas se encuentran:

> El *Campus Virtual* como un espacio integrador de servicios y recursos que puede utilizar la comunidad universitaria, donde se pueden encontrar contenidos educativos de acceso abierto; clases en línea a través de diversas

plataformas como: *Google Classroom, Moodle, Edmodo;* Video Clase en tiempo real como: *Zoom, Blackboard Collaborate, Google Meet.* Dentro de este campus podemos encontrar:

Recursos educativos

Unidades de Apoyo Para el Aprendizaje (UAPA) bachillerato
https://uapas.bunam.unam.mx/
Recursos Digitales Interactivos para el Bachillerato UNAM.
https://www.redi.codeic.unam.mx/
Unidades de Apoyo Para el Aprendizaje (UAPA) *licenciatura*
https://uapa.cuaed.unam.mx/
Prometeo, proyectos y recursos para la enseñanza de las matemáticas
http://prometeo.matem.unam.mx/repositorio/welcomeunam.mx/
Retos TIC, actividades de autoaprendizaje para el desarrollo de habilidades digitales.
https://retos.educatic.unam.mx.
Media campus. Espacio para material educativo
http://mediacampus.cuaed.unam.mx/
Sugerencias para la planeación didáctica
https://www.codeic.unam.mx/ index.php/contingencia_cursos/.
Ciencia a domicilio. http://www.dgdc.unam.mx/ciencia-a-domicilio.

Repositorios

Repositorio institucional UNAM. Contenidos académicos que genera y resguarda la Universidad.
https://www.repositorio.unam.mx/ UNAM RETo.
Recursos educativos para todos.
https://reto.cuaed.unam.mx/
Red Universitaria de Aprendizaje (RUA) con recursos educativos catalogados conforme a los planes y programas de estudio de bachillerato y licenciatura
https://rua.unam.mx

Repositorio de innovación educativa
http://www.innovacioneducativa.unam.mx:8080/jspui/.

Acervos
Biblioteca digital
https://bidi.unam.mx/
Libros de acceso abierto
http://www.librosoa.unam.mx/

Educación continua
Ambiente Virtual de Idiomas
https://avi.cuaed.unam.mx/
Aprendo+ Cursos de todo y para todos
https://aprendomas.cuaed.unam.mx
Grandes Maestros
https://grandesmaestros.unam.mx/

Cultura
Descarga cultura UNAM
https://www.descargacultura.unam.mx/
Literatura UNAM
http://www.literatura.unam.mx/
Cultura en directo
https://culturaendirecto.unam.mx/
Biblioteca digital
https://bidi.unam.mx/ Educación Continua

Asimismo, se instrumentaron cursos cortos, como diplomados y asesorías en línea para profesores. (SA-Sur, 2020).

La pandemia de la COVID-19 propició una situación sin precedentes, que cambió repentinamente el ámbito de la escuela, donde se instauró de manera abrupta el aprendizaje a distancia. Si bien es cierto, que la UNAM y sus escuelas cuentan con las herramientas digitales necesarias para culminar el año y/o semestre escolar de manera virtual como se señala anteriormente, estas nuevas condiciones de aislamiento físico resultado de la propagación de dicha pandemia, han inducido por un lado, a situaciones virtuosas ya que, una parte importante de la comunidad académica respondió positivamente para involucrarse con estas herramientas bien, porque las conocía o porque aprendió a utilizarlas en corto tiempo y porque contaba con la infraestructura y los servicios necesarios para utilizarlas. No obstante, por otro lado, también se ha vislumbrado una situación adversa ya que, parte de la comunidad, no se ha apropiado de éstas debido, a que no tiene acceso a la escuela digital (falta de infraestructura y equipo), no las maneja (falta de habilidades digitales, pedagógicas y/o conocimientos en TIC) o bien, simplemente no le interesa porque consideran que las clases presenciales no pueden ser sustituidas.

Las herramientas tecnológicas que utilizan principalmente los profesores de la UNAM son: el correo electrónico, *Facebook* y *WhatsApp*; para trabajo académico, *Google Classroom, Moodle* y *Google Suite*; y para trabajo sincrónico, *Zoom, Google Hangouts* y *Skype*. Un estudio realizado a 788 profesores de la UNAM (a nivel posgrado, licenciatura y bachillerato) en marzo de 2020 muestra, que las principales problemáticas a las que se enfrentan son logísticas (43.3%), tecnológicas (39.7%), pedagógicas (35.2%) y socioafectivas (14.9%). Los profesores consideran la necesidad de formación docente en: pedagogía, disponibilidad de recursos digitales, recursos informativos sobre uso de tecnologías en educación, mejora de procesos institucionales, acompañamiento pedagógico, asesoría técnica e información de los recursos institucionales (Sánchez, 2020: 1).

En otro estudio efectuado a 3316 estudiantes de bachillerato y licenciatura de algunas facultades y escuelas de la UNAM (*Facultad de Derecho, Escuela Nacional Preparatoria* y *Facultad de Estudios Superiores* (FES) *Cuautitlán*), se encontró que el 67.3 por ciento de los estudiantes no han logrado adaptarse a las clases virtuales, 66.4 por ciento reportaron conectividad deficiente a Internet y solo uno de cada diez respondió

que les imparten clases todos sus docentes. Consideran que las condiciones del aprendizaje y la enseñanza no son las adecuadas y sostuvieron que las clases en línea improvisadas no garantizan plenamente el derecho a la educación. Asimismo, estiman que las medidas impulsadas por la *Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior* (ANUIES) para afrontar la crisis ocasionada por la COVID-19, entre las que se encuentran las autoridades de la UNAM, han sido inoportunas, insuficientes, y antidemocráticas, ya que, hasta ahora ignoran la situación real en la que se encuentran miles de estudiantes y profesores (Román, 2020).

De acuerdo con los resultados obtenidos para la *generación 2020 del Bachillerato de la UNAM* (14 planteles: 5 del *Colegio de Ciencias y Humanidades* y 9 de la *Escuela Nacional Preparatoria*), de los 34,393 estudiantes que ingresaron, el 93% (31,986) participó en la aplicación de un cuestionario de evaluación diagnóstica (realizado del 19 al 30 de agosto de 2019) para contar con información sobre el nivel de habilidades en el uso de TIC. De éstos el 95% manifestó tener acceso a Internet desde casa mediante tres dispositivos: computadora de escritorio, *laptop* y celular con sistema operativo *Android*. No obstante, solo el 41% de los estudiantes obtuvo una calificación entre 6 y 8.5, en el nivel de habilidad en el uso de las TIC. Los rubros de mayor dificultad para esta generación son los que abordan el procesamiento de la información (hoja de cálculo, procesador de texto, presentador electrónico); el acceso a la información (diseño de estrategias para la búsqueda y selección de información confiable) y la seguridad (del equipo y la información (CTE, 2020: 1). Problema que se agudiza en casa, al no contar con el apoyo presencial de los asesores de la escuela o de sus propios compañeros.

Para el caso del CCH los datos preliminares de la atención de los alumnos en línea, durante el semestre 2020-2, dan cuenta de que se atendió a 80 por ciento de los jóvenes, lo que indica que faltó por atender un 20 por ciento que equivaldría a 12,000 jóvenes, de esta cifra corresponderían 2,400 por plantel (Azcapotzalco, Naucalpan, Oriente Sur y Vallejo) (DGCCH, 2020: 3). Situación sin precedentes, que puede provocar que los estudiantes dejen de asistir a la escuela y es probable que nunca regresen, especialmente

aquéllos que provienen de familias de bajos ingresos o bien, que se rezaguen o fracasen en sus estudios porque no aprobaron sus asignaturas durante dicho semestre.

Asimismo, estos datos son indicativos de las desigualdades estructurales, advirtiendo sobre las vulnerabilidades de los grupos rezagados del desarrollo para enfrentar la crisis y la extrema fragilidad de la población en general ante amenazas desconocidas, particularmente los estudiantes. Las circunstancias del año 2020 a lo largo y ancho del planeta, a causa de la pandemia de la COVID-19, son un claro ejemplo de la materialización de estas amenazas desconocidas, además de un duro aviso de que la realidad ya rebasó los imaginarios sobre el futuro (PNUD, 2020:7).

Los días por venir

En esta perspectiva, es necesario que las autoridades educativas desarrollen herramientas de aprendizaje a distancia fáciles de usar, que aseguren que las tecnologías utilizadas no excluyan a los estudiantes pobres, discapacitados o marginados. Lo anterior, puede alentar a que en la escuela (pública o privada) tanto estudiantes como profesores adquieran una formación integral en *Tecnologías de la Información y la Comunicación* (TIC), pero al mismo tiempo, se pueden generar situaciones perversas de enseñanza-aprendizaje que, inmersas en la lógica de mercado, busquen abatir costos y gastos como un nuevo modelo de negocio más que como un modelo educativo (sustituir al profesor o disminuir sus horas), habrá estudiantes de todos los niveles educativos cada vez menos preparados para ejercer un futuro como profesionistas o para seguir cursando sus estudios. Los estudiantes no están aprendiendo, quizás hasta estén olvidando lo ya aprendido (Sánchez, R., 2020). Sin duda, la educación virtual no podrá sustituir a la educación presencial para siempre.

Por otro lado, el cierre de la escuela traerá consigo serios problemas en el corto, mediano y largo plazo, que afectará el futuro del país y de nuestros estudiantes: la exclusión, la pobre calidad de los aprendizajes, la reprobación, la deserción escolar (no se debe olvidar que la reducción en el abandono escolar permite romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza y el rezago académico) que explica el incremento en la

violencia juvenil, sumado a la baja oportunidad para incorporarse a trabajos formales de aquellos estudiantes que no concluyen sus estudios de bachillerato o licenciatura, disminuirán las posibilidades de mejorar su calidad de vida, entrando en un círculo perverso de rezago académico-desigualdad-pobreza. Es en el bachillerato donde se registra la mayor deserción o abandono escolar y es allí, donde los índices de rezago académico del país reciben mayor impacto. Es en este nivel educativo, donde se presentan los mayores desafíos para la sociedad y el Estado Mexicano. Quien logre el nivel de bachillerato tiene una probabilidad tres veces mayor de romper el círculo de pobreza que aquéllos que sólo terminaron la educación primaria o secundaria. El fortalecimiento de la educación se constituye en una de las principales oportunidades de los gobiernos para mejorar el bienestar de sus sociedades.

Es necesario, reconocer que la escuela está en tela de juicio ante altos índices de fracaso, de conflictividad y de riesgo de exclusión educativa. La escuela falla cuando no da respuestas adecuadas a las necesidades de todos los estudiantes y no compensa las limitaciones de origen familiar o social que afecta a estudiantes procedentes de familias problemáticas y de medios desfavorecidos socioculturalmente (Uriarte, 2006) cuando no se les prepara adecuadamente para afrontar las etapas posteriores a la escolaridad obligatoria, formación profesional, inserción laboral, participación y convivencia social, etc.

Es una realidad que en la escuela pública existe hacinamiento en los salones de clase, lo que ya de por sí provoca inseguridad y en las condiciones causadas por la COVID-19 éstas se agudizan, lo que genera un peligro inminente en el ecosistema escolar. La escuela más que cualquier otra actividad puede afectar el aumento de la curva epidémica o propiciar un rebrote del virus, dadas las condiciones internas de infraestructura en espacios cerrados como las aulas, las oficinas administrativas, los sanitarios, entradas y salidas, etc. y las externas a la escuela como la forma en que se transportan los estudiantes, profesores y el personal para llegar a la escuela. Así también, el estado de salud de la comunidad, enfermedades crónicas, edad de los profesores, etc. no existe una experiencia previa para el manejo de este tipo de pandemias en todo caso,

es fundamental aprovechar la experiencia de las comunidades donde se inició y abrió primero sus escuelas (Asía, Europa, etc.).

Dadas las condiciones de sobresaturación de los grupos en la UNAM, una solución inmediata sería su división donde, la mitad del grupo asistiera a clase de manera presencial y la otra mitad, a distancia (con intercambios escalonados –modelo híbrido-). Aunque este tipo de aprendizaje no debe sustituir la enseñanza-aprendizaje presencial4. Lo que implicaría que los profesores tendrían que impartir la clase en ambas modalidades y contar con la infraestructura adecuada en *Tecnología de la Información y la Comunicación* (TIC) (cámaras web, Internet de banda ancha, etc.). El *Modelo Híbrido* hace referencia a la convergencia de la modalidad presencial con la modalidad a distancia, con la finalidad de generar una propuesta de aprendizaje integrador (SDI, 20202:63). Sin embargo, no se debe olvidar que no todos los profesores y estudiantes cuentan con las capacidades y habilidades para llevar a cabo el proceso educativo a distancia así también, sí la escuela tiene la capacidad presupuestaria para implementar esta nueva normalidad en el espacio educativo.

Parece más factible que la educación presencial pueda llegar a todos, disminuir y atenuar las diferencias sociales y las dificultades logísticas y técnicas. A pesar del drama de la COVID-19 es esencial un replanteamiento profundo de las prácticas de enseñanza-aprendizaje, no solo mediante la virtualidad.

La poca aceptación de cualquier virtualidad en la educación no es un capricho, "es la única manera de formar seres inteligentes y capaces de enfrentar el futuro ". En las últimas décadas el aislamiento se ha propagado como la pólvora. Han desaparecido numerosos lugares de reunión y estructuras sociales tradicionales, vacío crucial que ha sido

4 El gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador, de la CDMX y las autoridades de la Universidad Nacional y toda la comunidad esperan que esta situación sea transitoria y que México, cuente con su propia vacuna contra el COVID-19, por lo que en la UNAM ya se desarrolla. Se encuentra en la primera fase de evaluación en modelo animal y se espera que para 2021 se inicien las pruebas clínicas en humanos. La lista de vacunas es larga y prometedora en el mundo, sin embargo, la mejor cura de una enfermedad es la prevención, es necesario hacer realidad los esfuerzos de abatir el tráfico de especies y la destrucción de los ecosistemas, que es donde los microorganismos y la fauna coexisten de una manera equilibrada sin causarnos daño (UNAM 2020).

llenado por los dispositivos tecnológicos. Todo esto ha llevado a una nueva y curiosa realidad: el contacto humano se está volviendo un bien lujoso (Bowles, 2019).

En esta perspectiva, es esencial que la UNAM y el CCH fortalezcan la formación digital para su comunidad académica y estudiantil, con el propósito de que las TIC sean utilizadas oportuna y pertinentemente en el proceso educativo de otra manera, el camino hacia una educación de excelencia, innovadora, diversa e inclusiva en beneficio de su comunidad y del país, será más largo. Sin olvidar, que el profesor es insustituible, la COVID-19 lo ha demostrado.

Es necesario que en el CCH se instrumente un proyecto donde se tome en cuenta: instalaciones, mobiliario, equipo, personal de apoyo (médicos, psicólogos, psicopedagogos, etc.) y la cantidad adecuada de alumnos y maestros por clase. Asimismo, reglas de seguridad claras y precisas que establezcan que en caso de un rebrote de la COVID-19, la escuela se cierra y se retoma el aprendizaje a distancia hasta que se resuelva el problema de salud; la prestación de servicios de asistencia técnica en el uso de dispositivos y plataformas dedicados a enseñanza virtual tanto para profesores como estudiantes y de otros mecanismos para retenerlos en la escuela. Como sabemos, el rezago académico constituye uno de los principales problemas que obstaculizan nuestras aspiraciones para avanzar hacia la conformación de una sociedad justa, democrática y equitativa, lo que se refleja en las condiciones de iniquidad y pobreza en que vive gran parte de la población particularmente los jóvenes.

Además de los aspectos de riqueza e ingreso, la movilidad también se refleja en movilidad educativa, ocupacional y de salud, determinando la resiliencia de las personas ante emergencias como la COVID-19. Por ejemplo, la desigualdad en capacidades comienza en la infancia y se refuerza a lo largo del ciclo de vida: las y los niños nacidos en familias de ingreso bajo son más propensos a tener mala salud y alcanzar menores niveles de estudios, los cuales, a su vez, se reflejan en salarios más bajos (PNUD, 2020: 12).

Sin duda, la educación es un elemento esencial para impulsar el desarrollo de los pueblos. El reto de los gobiernos es crear las condiciones para que todos sus ciudadanos accedan a la educación, sin menoscabo de raza, sexo, religión, nivel económico, etc. Existe una estrecha relación con el crecimiento económico, la desigualdad del ingreso y la pobreza. La educación se convierte en un elemento sustantivo en el marco de una economía globalizada donde, ciudadanos mejor formados podrán responder mejor a los desafíos y oportunidades creados por la mayor integración económica a nivel mundial. La educación como uno de los principales motores del desarrollo social y el crecimiento económico, impulsa la productividad y la competitividad de cualquier región o país. Proporciona los elementos indispensables para comprender y actuar en la sociedad, para cambiar en la misma medida que lo hace el mundo, además de buscar una adaptación al presente, permite una anticipación al porvenir. Facilita la participación activa de todos los ciudadanos en la sociedad y permite la integración en el interior de cada país de los excluidos a los beneficios del desarrollo. (Pérez, 2018: 290).

Las desigualdades se encuentran profundamente arraigadas en nuestras sociedades, las economías y la esfera política, siendo que las oportunidades de desarrollo de las personas siguen determinadas por el lugar de nacimiento, su género y etnicidad, y por el nivel de ingresos de la familia en la que se nace. Estas desigualdades comienzan a temprana edad y sus efectos son acumulables y transmisibles de una generación a otra (PNUD, 2020: 9).

Indudablemente, el dilema de reabrir la escuela, a la nueva normalidad supone una decisión compleja y desafiante por las repercusiones que trae consigo. La UNAM tiene un gran reto que debe combatir desde diversos frentes: infraestructura (como ayudar a la comunidad universitaria a respetar las medidas de distanciamiento social y de higiene personal), pedagogía (habilidades didácticas y de aprendizaje), brecha digital (acceso a las TIC para todos), retención de los estudiantes en la escuela (evitar el fracaso escolar, ausentismo, reprobación, deserción y abandono) en sus diversos niveles educativos.

Por otro lado, las políticas de confinamiento impuestas por la pandemia han acelerado el proceso de automatización laboral que ha venido gestándose en la economía en los últimos años. Esto representa por un lado aumentos en la productividad, pero también un potencial desplazamiento de la fuerza laboral. Lo anterior, impone retos adicionales para reajustar las habilidades y conocimientos de los estudiantes, necesarios para la transición a nuevos sectores y oportunidades laborales, así como para asegurar la calidad y cantidad de los empleos (PNUD, 2020:14).

¿Cómo serán las aulas en la UNAM cuando el 21 de septiembre los estudiantes y profesores regresen a la escuela? ¿se tomarán las precauciones higiénicas adecuadas (sana, distancia, lavarse las manos con frecuencia, no tocarse ojos, nariz o boca, estornudo de etiqueta, usar cubrebocas (SS, 2020)? ¿reducirán los grupos y las aulas lucirán semivacías? ¿los pasillos estarán señalizados?

La diversidad de situaciones en la UNAM la llevarán a delinear alternativas diferentes. La 'normalidad' que durante tanto tiempo estructuró al sistema educativo universitario no será el escenario del regreso a las escuelas o facultades. La nueva 'normalidad' será la constante adaptación al cambio (Fernández, 2020).

Se ha abierto una nueva brecha en el campo de la educación superior y el acceso a la banda ancha, oportunidades que anteriormente se consideraban un lujo y que hoy en día son cruciales para competir y hacerse un hueco en la sociedad. Sobre todo, en una economía del conocimiento en la que cada vez son más los jóvenes con estudios, conectados y sin opciones para ascender en la escala social (PNUD, 2020).

Si la educación logra que los estudiantes adquieran las habilidades y conocimientos fundamentales5 para un buen desempeño en la vida social y –sobre todo– que ello sea

5 Para lo cual también es preciso, aumentar las capacidades profesionales de los docentes, mejorar su formación inicial y en servicio, dotarlos de más apoyo y recursos y abrirles nuevas oportunidades de desarrollo, así como, impulsar el uso inteligente de las nuevas tecnologías que las convierte en poderosas herramientas para superar limitaciones de nuestra educación. Castells (1999) plantea que, frente a la complejidad de los avances científicos y tecnológicos, es necesario distinguir entre las opciones que se presentan al aprendizaje: las elites aprenden creando, con lo que modifican

independiente de sus condiciones de vida, estará haciendo su aporte para la vida de esas personas y comunidades y para romper las fuerzas reproductoras de la herencia social y la desigualdad. De ahí la importancia que el esfuerzo de las políticas educacionales sea orientado a garantizar la igualdad de oportunidades en la educación6. Particularmente en la era Pos-COVID-19.

Referencias

Bowles N. (26 de marzo de 2019). "*La interacción humana es un lujo en la era de las pantallas*". Periódico *New York Times.* Recuperado el 6 de junio de 2020 en https://www.nytimes.com/es/2019/03/26/espanol/opinion/tecnologia-pantallas-contacto.html.

Castells, M. (1999). *La era de la información.* México, Siglo XXI.

Colegio de Ciencias y Humanidades (2020). Consultado el 16 de mayo de 2020 en https://www.cch.unam.mx/.

Coordinación de Tecnologías para la Educación (CTE) (2020). Resultados de la octava aplicación del cuestionario diagnóstico sobre habilidades digitales a estudiantes de primer ingreso al bachillerato de la UNAM. México DGTIC/UNAM.

Coordinación de Universidad abierta y Educación a Distancia (CUAED) (2020). Campus Virtual UNAM. Consultado el 11 de mayo de 2020 en https://distancia.cuaed.unam.mx/campusvirtual.html.

Dirección General del Colegio de Ciencias y Humanidades (DGCCH) (2020)."*Programa Recuperación de los Cursos Ordinarios*". Suplemento *Gaceta CCH*, 24 de mayo.

Fernández, M. (14 de abril de 2020). "*188 países cerraron sus escuelas y solo la mitad promueve educación a distancia: qué pasa en la región*". Infobae. Consultado el 6 de junio de 2020 en https://www.infobae.com/educacion/2020/04/14/188-paises-cerraron-sus-escuelas-y-solo-la-mitad-promueve-educacion-a-distancia-que-pasa-en-la-region/.

Johns Hopkins University (JHU) (2020). Word Map. Consultado el 26 de mayo de 2020 en https://coronavirus.jhu.edu/map.html.

las aplicaciones de la tecnología, mientras que la mayoría de la gente aprende utilizando, con lo que permanece dentro de las limitaciones de los formatos de la tecnología.

6 La OCDE estima que en estos países existe una enorme brecha en el promedio de años de escolaridad entre la población de las zonas urbanas y rurales, entre los grupos de diferentes ingresos y con estudiantes de países desarrollados (OCDE, 2015).

NIH Medline Plus (2020). *¿Qué significa inmunidad de grupo o inmunidad colectiva?* Consultado el 26 de mayo de 2020 en https://magazine.medlineplus.gov/es/art%C3%ADculo/que-significa-inmunidad-de-grupo-o-inmunidad-colectiva.

Organización para la Cooperación y el desarrollo (OCDE) (2015). *Panorama de la educación 2015*. Nota país. Consultado el 5 de julio, de 2016 en https://www.oecd.org/mexico/Education-at-a-glance-2015-Mexico-in-Spanish.pdf.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). Consultado el 26 de mayo de 2020 en https://www.who.int/es.

Pérez, A. (2018). *Desafíos de la educación en un mundo globalizado* en" *Estado, Gobierno y Administración Pública. Expresión y Desafíos Contemporáneos*. IAPAS-IAPQROO.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). *Desarrollo Humano y COVID-19 en México: desafíos para una recuperación sostenible*. México, PNUD. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desarrollo-humano-y-COVID-19-en-mexico-.html.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020-A). *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI.* Nueva York. PNUD. Consultado el 5 de agosto de 2020 en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf.

Román, J. (30 abr 2020)." *El 67.3% de alumnos de la UNAM no logra adaptarse a clases virtuales*". Periódico *La Jornada*. Consultado el 11 de mayo de 2020 en https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/04/30/el-67-3-de-estudiantes-de-la-unam-no-logra-adaptarse-a-clases-virtuales-9609.html.

Sánchez, M. *et al*. (2020). "*Retos educativos durante la pandemia de COVID-19: una encuesta a profesores de la UNAM*". *Revista Digital Universitaria* (RDU). Consultado el 11 de mayo de 2020 en https://www.revista.unam.mx/prensa/retos-educativos-durante-la-pandemia-de-COVID-19-una-encuesta-a-profesores-de-la-unam/.

Sánchez, R. (6 de mayo de 2020). "*El fracaso de la educación en línea: todos hacen, nadie aprende*". sdpnoticias.com. Consultado el 11 de mayo de 2020 en https://www.sdpnoticias.com/columnas/el-fracaso-de-la-educacion-en-linea-todos-hacen-nadie-aprende.html.

Secretaría Académica (SA-Sur) (3 de abril de 2020). Comunicado. Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Sur.

Secretaría de Desarrollo Institucional (SDI)(2020). Propuesta de un modelo híbrido para la UNAM. Consultado el 15 de junio de 2020 en https://distancia.cuaed.unam.mx/descargas/Modelo_Hibrido_UNAM.pdf.

Secretaría de Salud (SS)(2020). Medidas de prevención para prevenir el COVID-19. Consultado el 6 de junio de 2020 en https://coronavirus.gob.mx/prevencion/.

UNAM Global (mayo 31, 2020). La carrera por la vacuna contra la COVID-19. Recuperado el 31 de mayo de 2020 en http://www.unamglobal.unam.mx/?p=84686.

Uriarte, J. (2006). *Construir la resiliencia en la escuela. Revista de Psicodidáctica*. Recuperado el 29 de julio de 2016 de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17514747002> ISSN 1136-1034.

La prospectiva educativa en el nivel superior enfocada a los programas de estudio. Caso: complejo regional mixteca.

Gabriel Pérez Galmiche[1] *y David Espinosa González*[2]

Introducción

La educación en México ha transitado por diversas adversidades, debido a que está basada en un modelo educativo en muchos casos rígido que impide atender de manera ágil las contingencias como las que se han presentado, derivadas de la aparición del SARS COVID-19, y que vino a impactar de manera importante todos los sectores de la actividad humana, incluida claro la educación. En este sentido resulta importante formular una propuesta curricular que permita la adecuación y resiliencia educativa que resultan características idóneas ante estas circunstancias.

El *Complejo Regional Mixteca*, perteneciente a la *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla* (BUAP), pretende estar a la vanguardia y presenta una estrategia educativa, fundamentada en un marco teórico en materia educativa que sustenta un argumento y postura para contribuir a la educación dentro del panorama formativo actual. Es importante iniciar el análisis comentando que existe una problemática que enfrenta el modelo educativo tradicional presencial, como lo dice Barrón:

1 Profesor investigador titular de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del sistema nacional de investigadores (SNI Nivel 1) y Evaluador del CONACYT de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente, se desempeña como Director del Complejo Regional Mixteca.
2 Profesor investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

> No se sabe si se va a lograr el aprendizaje de las y los estudiantes como si estuviese de manera presencial, creo que apenas se está experimentando. Hay muchas rupturas, y creo que se está manifestando, por un lado, tenemos una educación muy tradicional que no avanzó en su momento hacia otras formas, y por el otro lado como se mencionaba, no todos los niños y las niñas tienen dispositivos en su casa, no tienen los recursos. Y lo que pone en manifiesto también, la falta de conectividad, la brecha digital que existe en el país. Aun así, creo que hay diversos intentos, y creo que nos estamos enfrentando a una situación desconocida (Barrón, 2020:1-2).

Como lo dice la Dra. Concepción Barrón, es una situación inédita que enfrentamos los docentes, administrativos y estudiantes, sin embargo, si mediante una actuación inmediata, que permita proyectar soluciones, que adecuen las propuestas que han emitido organismos internacionales y que tomen en cuenta las directrices institucionales de la BUAP, se pudo generar una propuesta académica, implementada en el *Complejo Regional Mixteca*, caso de estudio de la presente investigación (con algunos ejemplos de concreción de las estrategias educativas a la realidad educativa regional).

Presentando diversos enfoques de análisis de la educación, se parte del conocimiento de que es un derecho inherente de los jóvenes, que se ve vulnerado por el nivel socioeconómico y acceso a la tecnología. Aunque la garantía debe ser adoptada por la autoridad en sus diversas esferas, la investigación académica aporta soluciones para salir avante de esta situación pandémica nacional e internacional. Tales como partir de los Programas actuales presenciales con la consecuente adecuación del contenido en línea, capacitación docente y considerar las directrices de los Organismos Internacionales con respecto a la maximización del empleo de TIC en la educación.

Más que conceptualización, una esencialidad: Currículo, Planes y programas

Las Instituciones Autónomas Estatales, como la BUAP, caso de estudio de la presente investigación, poseen la facultad de diseñar sus propios currículos, planes y programas de estudio, con base en lo señalado en el artículo 3º Fracción VII de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020):

> Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la *Ley Federal del Trabajo* conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Debemos de partir de que la enseñanza-aprendizaje no sólo es un acto mecánico, sino que es un modelo educativo que se implanta en determinado contexto o zona geográfica determinada y que atiende a las necesidades democráticamente reconocidas y registradas y que deben reflejarse en los índices de deserción, así como la eficiencia terminal, entre algunos otros indicadores que permiten conocer el comportamiento del sistema educativo.

Como se percibe, el éxito de la educación en México es el resultado del diseño de instrumentos escolares y educativos que sean sólidos y apegados a una realidad contextual, en este sentido y para sustentar las propuestas de la presente investigación, se continúa con el marco conceptual de: Currículo, plan y programa.

Al hablar sobre Currículo, es conveniente partir de la percepción del Dr. Díaz Barriga (2003: 83):

el vocablo currículo adquiere una característica que lo asemeja a otros construidos en la teoría educativa del siglo XX: evaluación y planificación, que sólo adquieren precisión

a través de adjetivos. Aprendizaje, docentes, investigadores, programas, instituciones y sistema, en el caso de la evaluación, y planeación del curso, del trabajo institucional o del sistema educativo. De igual forma se refieren a formas metodológicas con expresiones adjetivas; evaluación sistémica, formativa, sumativa, o bien, planificación estratégica, técnica, por objetivos. Todo ello también existe en el ámbito de lo curricular: la perspectiva tradicionalista, la crítica integral.

El currículo es un término complejo integrado por un cúmulo de elementos que, como menciona Osorio (2014: 142), "es provisional, pues la misma naturaleza del currículo conlleva un diálogo permanente con el contexto histórico-cultural-social que implica cambios en las prácticas educativas".

Por otro lado, el concepto de Plan de estudios, según el Dr. José Arnaz (1981), menciona que es el plan que norma y conduce explícitamente un proceso concreto y determinante de enseñanza aprendizaje que se desarrolla en una institución educativa.

Con respecto a su integración, existen diversas opiniones, empero, deben coincidir en su enfoque. El currículo se integra y diseña, como lo menciona la obra Metodología de diseño curricular para educación superior (Díaz - Barriga, Lule, Saad, E., *et. Al;* 2012), en 4 niveles:

Fundamentación de la carrera profesional;
Elaboración del Perfil Profesional;
Organización y estructuración curricular, y
Evaluación continua del currículo.

La planeación del currículo es la etapa fundamental de la estructura instrumental de una licenciatura, en esta etapa, se debe establecer una articulación con los planes y programas, sin embargo, como señala Díaz-Barriga (2005: 21) La elaboración y ejecución de planes y programas de estudio constituye uno de los conflictos más actuales de las instituciones educativas en general y muy especialmente en el ámbito de la educación superior.

Con respecto a Plan de estudios y como es citado por la Dra. Hortensia Murillo Pacheco, Glazman e Ibarrola (1978:13), "el plan de estudios es la síntesis instrumental mediante la cual se seleccionan, organizan y ordenan, para fines de enseñanza, todos los aspectos de una profesión que se considera social y culturalmente valiosos, y profesionalmente eficientes."

El siguiente instrumento, el programa de estudios o escolar "es un instrumento idóneo para el trabajo docente. Es el lugar que posibilita una síntesis entre la perspectiva, las necesidades y los presupuestos del proyecto institucional expresado en el campo del currículum y de los propósitos, compromisos e intereses educativos y sociales que llevaron al docente a dedicarse a esta profesión" (Díaz-Barriga, 2005: 12).

La importancia de cada uno de estos instrumentos es perceptible y para llegar a organizar los contenidos programáticos en un plan de estudios, se deben tomar en cuenta, fundamentalmente tres aspectos: 1) La relación entre los ejes curriculares, las líneas curriculares y los contenidos programáticos. 2) La interrelación entre los contenidos programáticos. 3) La relación de la teoría con la práctica y con la realidad nacional (Mora; 2001: 150).

También Casarini (1999:8) menciona que "el plan de estudios y los programas son documentos guías que prescriben las finalidades, contenidos y acciones que son necesarios para llevar a cabo por parte del maestro y sus alumnos para desarrollar un currículum".

Como se ha venido comentando, no es posible considerar el diseño de instrumentos escolares dentro de un contexto estático, sin cambio ni movimiento. Considerándose escenarios que impactan los diseños de currículos, planes y programas, así como la práctica docente y la adaptabilidad al aprendizaje del estudiante, y casos emergentes.

El bielorusso Lev Semiónovich Vygotski (1896- 1934), destacado psicólogo y afamado por sus estudios sobre la psicología del desarrollo, expone pertinentemente que la influencia

de la sociedad y el aspecto cultural impacta al proceso cognoscitivo del estudiante: la interrupción y las intervenciones.

Dentro de este brillante paradigma psicopedagógico, no sólo se queda en elementos básicos, sino que aborda cuatro ámbitos indispensables en los cuales aplicó su método: "La concepción del desarrollo sería incompleto sin la distinción y articulación de los cuatro ámbitos en que aplicó su método genético: filogenético (desarrollo de la especie humana), Vygotsky se interesa por las razones que permiten la aparición de funciones psicológicas exclusivamente humanas (funciones superiores); histórico sociocultural, éste ámbito es el que engendra sistemas artificiales complejos y arbitrarios que regulan la conducta social; ontogenético que representa el punto de encuentro de la evolución biológica y sociocultural y microgenético (desarrollo de aspectos específicos del repertorio psicológico de los sujetos), que persigue una manera de estudiar in vivo la construcción de un proceso psicológico" (Carrera y Mazzarella; 2001: 42).

Ésta teoría vigotskiana, es retomada por diversas instituciones educativas a nivel mundial y nacional, como el caso de la BUAP con su *Modelo Universitario Minerva* (2007) (en adelante MUM), la cual, ha sido adoptada como práctica docente en ésta institución, debido a que la adaptabilidad del aprendizaje ha evolucionado y la "vieja escuela" de enseñanza ha ido perdiendo fuerza día a día ante las exigencias de alumnos que requieren el desarrollo de sus habilidades y capacidades, y con mayor importancia, las competencias educativas.

Ante éste panorama, el ámbito regional toma fuerza y consideran propuestas académicas, a fin de dar continuidad a los periodos académicos en el periodo de primavera y otoño 2020. El *Complejo Regional Mixteca*, caso de estudio que nos ocupa, innova ante las siguientes aportaciones, consideradas en los siguientes apartados.

II.- Problemática contextual actual de la Educación en México y en la Región

La educación ha sido impactada de manera directa con la pandemia SARS COVID-19, debido a que, por motivos económicos y tecnológicos, los docentes, administrativos y

estudiantes del nivel superior, en este caso, se han tenido que adecuar con los recursos existentes.

Las prestigiosas universidades americanas como *Harvard* (SDP; 16/04/2020) y la *Universidad de Boston* (García; 20/04/2020), tomaron la decisión desde los primeros instantes de la pandemia en declarar que sus clases presenciales serían hasta enero del año 2021 y todas sus actividades serían en línea. En México, las indicaciones sanitarias de la Autoridad Federal motivaron a tomar las mismas indicaciones suspendiendo actividades escolares a partir del 20 de marzo del presente año (2020). La problemática concreta, ha sido la falta de estrategias para adecuar los contenidos y metodologías académicas - educativas de la educación tradicional presencial de nivel superior a la modalidad en línea.:

> "No se sabe si se va a lograr el aprendizaje de las y los estudiantes como si estuviese de manera presencial, creo que apenas se está experimentando. Hay muchas rupturas, y creo que se está manifestando, por un lado, tenemos una educación muy tradicional que no avanzó en su momento hacia otras formas, y por el otro lado como se mencionaba, no todos los niños y las niñas tienen dispositivos en su casa, no tienen los recursos" (Barrón; 2020: 1-2).

Como caso de estudio, la BUAP y el *Complejo Regional Mixteca* reconocen la problemática actual virulenta de SARS COVID-19, y conoce el impacto generado en estudiantes, docentes y administrativos.

Por lo cual, basados en la teoría de Lev Vigostky, y tomando en cuenta el perfil académico, aprovechamiento del estudiante y la práctica docente; partiendo de los factores geográficos culturales, potencialización del comercio regional, los elementos que interactúan en la instrucción y educación, el ingreso económico del alumno y su familia, alimentación, situación prioritaria, la posibilidad de adquisición de bienes y servicios (Trayectorias escolares), de igual forma y como se retoma en el MUM,

-Propone un nuevo modelo educativo y académico congruente con la función social de una universidad pública que se orienta a la formación integral, humanística y centrada en el aprender a aprender, modelo que está orientado en la teoría constructivista social participativa, paradigma que ha dado respuesta a las necesidades educativas actuales" (MUM; 2007: 51).

Dentro de lo que consideramos casos emergentes, se sitúa la presente pandemia viral COVID -19, los instrumentos escolares no estaban adecuados ni los docentes preparados para esta situación que implicó adaptarse a una realidad virtual.

Aún y cuando la BUAP, ha realizado un compromiso excepcional en el trabajo curricular, considerando y coincidiendo con lo mencionado por Díaz-Barriga (2003): conceptos como diagnóstico de necesidades (Taba, 1974) o fuentes y filtros para el diseño curricular al establecer conceptos como marco de referencia de un plan de estudios, análisis de la práctica profesional, objeto de transformación (Díaz-Barriga, 1997) y se generaba una significativa experiencia en relación con el llamado sistema modular, existen algunas situaciones que por la misma región impactan directamente al *Complejo Regional Mixteca*.

Los aspectos socio -económico y tecnológico, han afectado a las instituciones educativas, con mayor impacto a los centros educativos regionales e instituciones que no poseen instrumentos de Trayectorias escolares y estudios sobre la eficiencia terminal, para lograr analizar los aciertos y errores, y oportunidades de mejora. Se presenta una muestra de los resultados del Instrumento aplicado en el *Complejo Regional Mixteca* (Trayectorias Escolares) para conocer las problemáticas reales de los estudiantes:

TABLA 1.- FACTORES SOCIOECONÓMICOS

	Porcentaje
Tipo de trabajo	
No trabajo	72.3
Negocio Familiar	12.8
Negocio privado	14.9
Razón por la que trabaja	
Apoyo al ingreso familiar	58.3
Para ser independiente	16.7
Adquirir experiencia	12.5
Se presentó la oportunidad	12.5
Salario mensual	
0 a 500	16.0
De 501 a 1000	32.0
De 1001 a 1500	20.0
De 1501 a 2000	16.0
Más de 2000	16.0
Utilidad del salario	
Gastos escolares	50.0
Colegiaturas	29.2
Pasajes	20.9
Elementos que tiene el hogar	
Habitación para estudiar	22.7
Laptop	22.7
Escritorio	20.5
Celular	11.4
Computadora de escritorio	9.1
Internet	9.1
Libros	2.3

Fuente: Martínez; 2019: 190- 192.

La situación existente se enfatiza con la pandemia y las exigencias para lograr continuar con el proceso de enseñanza-aprendizaje, enfocándonos a los "Elementos que tienen en su hogar", podemos vislumbrar que sólo el 22. 7% tiene una lap top, un 11.4% un celular e internet un 9.1%, conociendo que la situación en la Región mixteca es compleja y limitada, teniendo presente la postura de la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNESCO, por sus siglas en inglés) (5/06/2020):

> "El acceso a la tecnología y a los materiales necesarios para seguir estudiando mientras las escuelas permanecen cerradas es notablemente desigual. Del mismo modo, los niños que no disponen de ayuda suficiente para estudiar en casa apenas tienen medios que faciliten su educación. Es fundamental proporcionar una diversidad de herramientas educativas y ampliar el acceso a internet para cada escuela y para cada niño" afirmó Robert Jenkins, Jefe de Educación de UNICEF. "Antes de la COVID-19, la educación ya estaba en crisis. Ahora nos encontramos ante una crisis educativa cada vez más profunda y que puede crear aún más divisiones".

III.- Propuestas educativas y docentes.

Partiendo de lo expuesto anteriormente y analizando diversas propuestas y estrategias a nivel mundial de Organismos internacionales y nacionales, se pueden observar desde las posturas europeas que buscan la migración los contenidos programáticos a la modalidad en línea, hasta la suspensión de actividades totales en Asia, como se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 2.- Resumen de las estrategias de respuesta adoptada por los países

Estrategia	Países
Mantención de exámenes Total: 22	• Europa y América del norte: Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Luxemburgo, Polonia, Eslovenia. • África subsahariana: Eritrea, Sierra Leona • Región árabe: Egipto, Jordania, Marruecos, Palestina, Arabia Saudita, Siria. • Asia y el Pacífico: Kazajistán, Nueva Zelanda, Tailandia. • América Latina y el Caribe: Brasil, Colombia, República Dominicana
Cancelación de exámenes Total: 11	• Europa y América del Norte: Francia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Eslovaquia, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos. • Asia y el Pacífico: Indonesia, Japón. • África subsahariana: Uganda.
Postergación/ reprogramación Total: 57 + 16 países del Consejo de Exámenes del Caribe (Caribbean Examinations Council – CXC)	• Europa y América del Norte: Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Eslovaquia, España, Turquía, estados Unidos (excepción). • África subsahariana: Angola, Burkina Faso, Camerún, República Centroafricana, Gambia, Gana, Guinea, Liberia, Nigeria, Seychelles, Tanzania, Togo. • Región árabe: Argelia, Irak (incluyendo la Región de Kurdistán), el Líbano, Omán, Sudán, Túnez. • Asia y el Pacífico: Bangladesh, China, Fiyi, India, Indonesia, Irán, Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán (Jaiber Pastunjuá), Palau, Filipinas, República de Corea, Samoa, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Tonga, Uzbekistán, Vietnam. • América Latina y el Caribe: Colombia, Costa Rica, países del Caribe (parte del Consejo de Exámenes del Caribe – Caribbean Examinations Council), Ecuador.
Organización de exámenes de alto impacto en línea Total: 11	• Europa y América del norte: Bélgica (Región Valona y Bruselas), Estonia, Italia, Reino Unido, EE. UU. (excepción). • Asia y el Pacífico: Camboya, Birmania, Pakistán (provincia de Jaiber Pastunjuá). • Región árabe: Egipto América Latina y el Caribe: México; Venezuela.
Introducción de enfoques alternativos para los exámenes y la validación del aprendizaje Total: 23	• Europa y América del norte: República Checa, Dinamarca, Francia, Italia, Malta, Reino Unido. • África subsahariana: Angola. • Asia y el Pacífico: Bután, India, Indonesia, Micronesia, Mongolia, Birmania, Palaos, Tailandia, Tonga, Uzbekistán, Vietnam. • Región árabe: Egipto, Marruecos. • América Latina y el Caribe: Ecuador, México, Venezuela.
- De los cuales los siguientes reducen el número de exámenes Total: 4	• Europa y América del Norte: Italia. • Asia y el Pacífico: Japón, Vietnam. • América Latina: Ecuador.
Fuente: UNESCO; 11/04/2020: 5.	

Se puede observar que las dos categorías más recurridas, son *Introducción de enfoques alternativos para los exámenes y la validación del aprendizaje* con 23 países y P*ostergación/ reprogramación* con un total de 73 países.

Retomando diversas estrategias y adecuándolas al contexto del caso de estudio del *Complejo Regional Mixteca*, se parte de la idea de continuar ofreciendo y proveyendo oportunidades para concluir satisfactoriamente el año escolar en nivel medio superior y superior; enfocándose en este momento al nivel superior.

A continuación, se expone la estrategia emprendida por el *Complejo Regional Mixteca,* caso de estudio para el presente trabajo de investigación. Se plantean estrategias a corto, mediano y largo plazo.

En Corto Plazo (marzo, 2020); la primera tarea a implementar fue la capacitación a los docentes mediante diversos cursos enfocados a *Plataformas Educativas* (*Microsoft Teams* y *Office online*, *Blackboard* y *Moodle*). Solicitando poder ejercitar lo aprendido en el periodo actual. Obteniendo resultados óptimos, los docentes a la par de impartir sus clases, asesoraban en el empleo de la plataforma a los estudiantes. Como lo expresa la UNESCO (2020): "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden complementar, enriquecer y transformar la educación".

Es por ello por lo que se plantean dos estrategias a mediano plazo para el periodo otoño 2020 en este *Complejo Regional Mixteca* perteneciente a la BUAP: Docente y Estudiantil. La primera, intensificar la capacitación a los docentes para el dominio de las Plataformas Educativas vinculadas con programas de videollamadas y reuniones virtuales para lograr impartir oportunamente las clases y las asesorías académicas, como lo expresa Llivina y Urrutia (s. f.: 1): pertenecientes a UNESCO: "es fundamental contar con docentes no solamente comprometidos personalmente con la educación para el desarrollo sostenible, sino también preparados pedagógicamente a nivel profesional para enfrentar los múltiples retos en el marco de las cumbres realizadas por Naciones Unidas de la Tierra en Río (1992); Johannesburgo

(2002) y la más actual: Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014)".

La segunda, retoma el proyecto institucional de migración de programas educativos, se comienza con una estrategia para enfrentar contingencias similares en un futuro, es decir, se adecuarán los programas de estudio implementando el uso de plataformas educativas.

Con respecto a la propuesta enfocada al *Programa académico*, en el rubro de *Orientación Didáctico-Pedagógica: Estrategias y Técnicas de aprendizaje-enseñanza*, se incluirá como requisito el empleo de una plataforma educativa por parte de los docentes, creando una carpeta de evidencias; con la intención de fomentar un hábito entre la plantilla docente. Pudiendo intercalar el empleo de esta plataforma con un software de video llamadas. Solicitando mínimamente una actividad semanal, para que ante alguna contingencia en un futuro, los estudiantes y docentes tengan las herramientas suficientes para hacer frente a las exigencias del escenario a enfrentar: "desde el lugar del docente tenemos la responsabilidad ...ahora obligados por la contingencia" de hacer una revisión sobre cómo adecuar los contenidos programáticos a una clase virtual, porque nuestra tarea como docentes es investigar y adecuar los contenidos a una clase en línea (Redacción Xalapa; 16/04/2020).

De igual forma, se establecerá un equipo de apoyo integrado por los mismos docentes del *Complejo Regional Mixteca* en cada campus, para establecer un apoyo extraordinario ante algunas problemáticas de empleo de la plataforma, es decir, se integrará por un grupo de cinco docentes, quienes se consideren con mayor capacidad y empleo de las plataformas; que, en casos emergentes, apoyarán ante alguna problemática para generar un soporte constante.

Estos cinco docentes serán elegidos voluntariamente, manteniendo una reunión quincenal, durante el proceso de impartición en línea, con el fin de mantener la estabilidad, certeza y confianza en la institución.

Finalmente, a largo plazo, Periodo Otoño 2020, se establecerá un centro de tecnología de acceso para estudiantes y docentes, bajo los lineamientos sanitarios existentes para los estudiantes que no pueden tener acceso a sus clases en línea.

Es importante mencionar que el *Complejo Regional Mixteca* se abre camino ante las adversidades y se sitúa con opciones para continuar brindando el servicio educativo a toda su comunidad.

Conclusiones

De lo anterior, se deprenden las siguientes conclusiones:

Primero. - La planeación curricular exige tener un vasto conocimiento sobre la realidad que existe en el contexto estudiantil: su vida cotidiana, su labor, sus alcances académicos y su familia, dichos factores ayudarán a que la planeación curricular y los instrumentos, planes y programas de estudio, se logren diseñar conforme a las necesidades y bajo objetivos reales.

Segunda. - La educación en territorio mexicano no está preparada ante contingencias que exijan garantizar el aprendizaje del estudiante. Deben existir estrategias enfocadas a casos emergentes para garantizar la impartición de educación superior a los estudiantes, sin minimizar la obligación de la autoridad y las posibles violaciones en materia de Derechos Humanos, como se menciona en el presente artículo.

Tercera. - La educación no comprende ritmos, cuarentenas o "normalidades" esperanzadoras. Es indispensable situarnos en el hoy y diseñar medios óptimos para continuar ofreciendo una educación de calidad, brindando la mayoría de los recursos como lo está haciendo el mismo *Complejo Regional Mixteca* de la BUAP, ofreciendo una estrategia a corto, mediano y largo plazo. A Corto plazo, en su momento (marzo, 2020), se generó una estrategia conjunta institucional para capacitar a los docentes de diversas plataformas educativas y adaptar los programas presenciales a la modalidad virtual.

A mediano plazo, en la actualidad (junio, 2020), se generan *estrategias institucionales* (BUAP) y por parte del *Complejo Regional Mixteca,* estableciendo las directrices para adecuar los programas de estudio de facto e incluir dentro de cada asignatura en curso presencial, actividades semanales en línea con el uso de plataforma y softwares para videoconferencias. Buscando estar preparados para contingencias futuras. Instaurando un equipo por campus, voluntariamente se integrará por cinco docentes con mayor preparación en el tema de Plataformas educativas para apoyar a los demás docentes. No se debe olvidar la brecha tecnológica existente.

Cuarta. - La adaptación educativa es indispensable, se requiere de resiliencia Académica e institucional para enfrentar las exigencias y adaptarse a las necesidades institucionales, docentes y del estudiante.

Referencias:

Arnáz, J. (1981). *La planeación curricular.* México, DF: Trillas.

Carrera, B. y Mazzarella, C. (2001). "*Vygotsky: enfoque sociocultural*". Revista *Educere*, Universidad de los Andes. (5); 13. Mérida, Venezuela. 41 - 44. https://goo.gl/Vv4DLH

Casarini, M. (1999). *Teoría y diseño curricular.* México, DF: Trillas.

Coll, C. (1992). *Los fundamentos del currículum. Psicología y currículum*. México, DF: Paidós mexicana. Cuadernos de Pedagogía 4.

Comunicado. (2020). *Las tic en la educación. UNESCO*. https://uni.cf/2OOS0As

Comunicado de Prensa. (5/06/2020). *La falta de igualdad en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la COVID-19 podría agravar la crisis mundial del aprendizaje.* UNESCO. https://uni.cf/2OOS0As

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2020). https://bit.ly/2VulAjP

Díaz-Barriga, Á. (2005). *El docente y los programas escolares Lo institucional y lo didáctico.* Barcelona, España: Pomares.

_____. (2003). *El Currículo. Tensiones conceptuales y prácticas.* Revista Electrónica *de Investigación Educativa*. (5); 2. México, DF.: Universidad Nacional Autónoma de México. https://bit.ly/2BlGSt1

Díaz Barriga, F., Lule, M., Saad, E., *et. Al;* (2012). *Metodología de diseño curricular para educación superio*r. 1a reimp. México, DF.: Trillas.

García, C. (20/04/2020). *La Universidad de Boston planea su reapertura en enero del 2021. El Economista.* Ecoaula. Madrid, España. https://bit.ly/39hNV2w

Gerth, S. (1/052020). *Educación a distancia en tiempos de COVID, el reto de madres de familia.* Entrevista a Concepción Barrón Tirado. Diario *Rotativo.* Querétaro, México. https://bit.ly/2CSij70

Llivina, M. y Urrutia, I. (s.f.). *La formación de un docente de calidad para el desarrollo sostenible.* UNESCO - Universidad de La Habana.

Martínez, A. (tesista) y Sánchez, C. (director) (2019). *Las trayectorias escolares desde los factores transversales y diferenciales: El caso de las licenciaturas en Administración y Biotecnología del Complejo Regional Mixteca de la BUAP* Universidad Autónoma de Tlaxcala. P osgrado en Educación.

Modelo Universitario Minerva. (2007). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, México. https://bit.ly/2BMaxLQ

Mora, Ana. (2001). *Los contenidos curriculares del Plan de Estudios: una propuesta para su organización y estructura*. Revista *Educación.* (2); 25: 147-156. https://bit.ly/3eWQ04B

Ortiz, A. (14/03/2020). *Por corona virus, SEP suspende clases a partir del 20 de marzo; adelanta vacaciones.* Periódico *El Universal,* versión digital. CDMX. https://bit.ly/2EbM1F9

Osorio, M. (2017). *El currículo: Perspectivas para acercarnos a su comprensión. Zona próxima* Revista del Instituto de Estudios en Educación y del Instituto de Idiomas Universidad del Norte. 26. Medellín, Colombia. 140 -151. https://bit.ly/3eMYigD

Redacción Xalapa. (16/04/2020). Educación en línea debe pensarse de otra forma. Periódico digital *Educación Futura*. México, Xalapa.

SDP. (16/04/2020). *Universidades empiezan a cancelar clases en persona hasta el 2021.* Periódico Digital A News. CDMX. https://bit.ly/3eSyleL

El libro ***Las ciencias políticas y sociales ante contingencias de amplio impacto. Incógnitas y propuestas***
se publicó en forma digital en la Ciudad de México
durante el mes de diciembre de 2020.

En su diseño y formación se utilizaron fuentes de las familias
Myriad Pro y *Warnock Pro* en diferentes variables
de peso, posición y tamaño.

El diseño editorial corrió a cargo de Víctor M. Martínez
(vmartinez68@hotmail.com / 044 55 1850 7809)